Services au public

Régime d'assistance publique du Canada

Rapport du Groupe d'étude du Groupe de travail mixte de l'examen des programmes

86-02115/

LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

Rapport du Groupe d'étude au
Groupe de travail chargé de
l'examen des programmes

Le 10 juin 1985

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise de nos

agents libraires agréés
et autres librairies

ou par la poste auprès du:

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue CP32-50/10-1985F au Canada: 6,00 $
ISBN 0-660-91634-7 à l'étranger: 7,20 $

Prix sujet à changement sans préavis

TABLE DES MATIÈRES

	Page
PRÉFACE	i
LE MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE	1
LES MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE	3
INTRODUCTION	5
LES SOURCES D'INFORMATION	7
LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (RAPC)	9
L'OPINION DES PROVINCES, DES TERRITOIRES ET DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES	11
Les mémoires	11
Les résultats des entrevues	12
Une évaluation générale	12
Les relations entre les organismes	12
Les principes directeurs	13
La coordination entre les organismes	13
ANALYSE DE LA POLITIQUE	15
LES OPTIONS	19
CONCLUSION	23
LES CONSULTATIONS	25
APPENDICES	29
1. Méthode d'examen	29
2. Qu'est-ce le Régime d'assistance publique du Canada?	51
3. L'évolution du Régime d'assistance publique du Canada	67
4. Synopsis des notes prises dans des entrevues	107
5. Autres améliorations possibles	119

PRÉFACE

Créé en septembre 1984, le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes s'est vu confier deux objectifs fondamentaux : améliorer les services fournis au public, et rationaliser la gestion des programmes gouvernementaux. Conscient de la contribution que pourrait apporter le secteur privé à cet examen, le Groupe de travail a fait appel à des organismes nationaux représentant les syndicats, les entreprises, et diverses catégories professionnelles. Leur réponse fut immédiate et généreuse, chacun proposant l'un de ses membres à titre d'expert-conseil. Ces citoyens firent preuve d'un civisme exemplaire en offrant leur collaboration à titre gracieux. C'est ainsi que fut constitué le Comité consultatif du secteur privé, chargé de passer en revue toutes les activités d'examen des programmes.

Chaque examen de programme a été effectué par un Groupe d'étude mixte, comprenant à la fois des spécialistes du secteur privé et du secteur public et notamment des représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités. Chaque Groupe d'étude a reçu pour mandat de passer en revue une "famille" de programmes, et ce sont les rapports de ces Groupes qui sont maintenant publiés. Il convient de souligner que les rapports reflètent le consensus des participants, y compris des membres du Comité consultatif du secteur privé, mais que tous leurs éléments n'ont pas nécessairement été approuvés à l'unanimité par les Groupes d'étude ou par le Comité consultatif.

Le travail d'examen qui vient de s'achever est unique dans l'histoire de notre pays. Jamais encore un échantillon aussi vaste de représentants de milieux extra-gouvernementaux n'avait été appelé à scruter d'aussi près les activités de l'État. La publication des travaux des Groupes d'étude mixtes témoigne clairement et publiquement du caractère remarquable de leur contribution à cette tâche particulièrement exigeante.

Les Groupes d'étude ont passé en revue les évaluations existantes et d'autres analyses disponibles, et ont consulté des centaines de personnes et d'organisations. Ils se sont répartis en petits groupes, de façon à pouvoir prendre contact avec le plus grand nombre possible de personnes intéressées du secteur privé. Ils ont aussi discuté avec des bénéficiaires des programmes, avec des

représentants des gouvernements provinciaux et des municipalités, depuis les fonctionnaires jusqu'aux ministres. De fait, vingt fonctionnaires provinciaux, dont trois sous-ministres, ont fait partie des Groupes d'étude.

Les observations et options présentées dans ces rapports émanent des Groupes d'étude. Certaines sont subjectives, ce qui était par ailleurs nécessaire et approprié, étant donné que la phase d'examen devait durer à peine plus d'un an. Chaque Groupe d'étude a eu trois mois pour effectuer son travail et présenter son rapport. La nécessité pour le gouvernement d'intervenir d'urgence pour mieux répondre aux besoins de la population l'obligeait à achever dans des délais raisonnables une analyse de portée très générale, avec des idées neuves.

L'examen des programmes a été effectué en plusieurs étapes. Lorsque le mandat de chaque Groupe d'étude fut défini, il fallut procéder au choix des membres et des présidents de chaque Groupe, ce qui fut fait avec l'aide du Comité consultatif du secteur privé et des deux conseillers du Groupe de travail, MM. Darcy McKeough et Peter Meyboom. Personnalité du monde des affaires et ancien ministre du gouvernement de l'Ontario, M. McKeough assurait les contacts avec le secteur privé, alors que M. Meyboom, cadre supérieur du Conseil du Trésor, se chargeait des contacts avec le secteur public. Les membres des Groupes d'étude représentant le secteur privé ont accepté de collaborer sans rémunération, si l'on excepte une allocation journalière nominale versée aux représentants des syndicats.

À la fin de ses travaux, chaque Groupe d'étude a discuté de son rapport avec le Comité consultatif du secteur privé, et ses conclusions ont été adressées au Groupe de travail ministériel présidé par le vice-premier ministre, l'honorable Erik Nielsen. Les autres membres du Groupe sont l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, l'honorable John Crosbie, ministre de la Justice, et l'honorable Robert de Cotret, président du Conseil du Trésor.

Les rapports des Groupes d'étude constituent le premier élément d'un processus ordonné de discussion au sein du Cabinet. Ils présentent les options définies dans chaque domaine, et adressent des recommandations au Groupe de travail. Il convient de souligner que ces rapports ne sont l'expression ni de la politique officielle du gouvernement ni de décisions gouvernementales. Ils visent simplement à favoriser une discussion éclairée de toute la gamme des programmes gouvernementaux. En ce sens, ils constituent pour ce dernier un outil précieux dans son processus décisionnel.

Collectivement, ces volumes illustrent clairement l'ampleur et la multiplicité des programmes de l'État, et proposent des options destinées soit à en modifier la nature même, soit à en améliorer la gestion. Certaines décisions ont déjà été annoncées dans le discours du budget du mois de mai, d'autres sont venues ensuite. Comme l'indiquait à cette occasion le ministre des Finances, l'échéancier d'exécution de certaines de ces mesures va jusqu'à la fin de la décennie, et c'est le Cabinet qui jugera du rythme approprié et de l'ampleur de ces modifications.

Les rapports des Groupes d'étude sont publiés dans l'espoir qu'ils aideront les Canadiens à mieux saisir la complexité des problèmes en jeu et des solutions envisagées. Ils constituent aussi l'expression de la profonde gratitude du gouvernement à l'égard de toutes les personnes qui ont si généreusement offert leur temps et leurs talents pour assurer le succès de cette entreprise.

LE MANDAT DU GROUPE D'ÉTUDE

Fournir au Groupe de travail chargé de l'examen des programmes un aperçu général du fonctionnement du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) lui permettant de comprendre l'objet du régime, comment il s'inscrit dans l'ensemble des programmes fédéraux d'aide sociale connexes et quelles sont les principales contraintes et questions délicates qui y sont associées.

Dans la mesure où un examen de cette nature et de cette durée permet de le déterminer, assurer le Groupe de travail que le RAPC atteint les objectifs prévus par la loi ou bien qu'on ne peut en présumer avec certitude.

Faire savoir au Groupe de travail comment le RAPC est perçu par les organisations qui s'occupent de services sociaux dans les provinces et les territoires. Il importe d'obtenir au moins les opinions sur le régime des responsables des ministères provinciaux des services sociaux et des finances. Il y aurait également lieu de connaître à ce sujet les idées des représentants des organismes de services sociaux.

À cet égard, il y a lieu d'accorder une attention particulière aux points qui sont soulevés par toutes ou presque toutes les provinces ainsi que par les territoires - c'est-à-dire aux questions qui reviennent systématiquement à travers le Canada.

Déterminer si l'on a trouvé ou s'il semble exister d'autres mécanismes appropriés qui pourraient permettre d'atteindre les objectifs du RAPC de façon plus efficace.

Si possible, déterminer quelles sont les répercussions financières actuelles du RAPC sur les trésors fédéral et provinciaux, notamment certains effets qui peuvent être apparents aux autorités provinciales dans leurs sphères respectives.

Recommander au Groupe de travail toute mesure supplémentaire qui serait indiquée à la lumière des résultats de cette enquête.

LES MEMBRES DU GROUPE D'ÉTUDE

W.B. Bindman chef de groupe	Contrôleur général adjoint du Canada Ottawa, Ontario
Ronald S. Hinkel chef de groupe adjoint	Directeur Thorne Stevenson & Kellogg Edmonton, Alberta
Vernon Hollett	Sous-ministre Public Works Supply & Services Govt. of Newfoundland and Labrador
John Noble	Sous-ministre Ministry of Human Resources Province of British Columbia
D.J. (Des) Byrne	Gérant Thorne Riddell Chartered Accountants Ottawa, Ontario
D'Arcy Coulson	Coulson Associates Touraine, Québec
Sandra Pett	Agent principal de programme Régime d'assistance publique du Canada Santé et Bien-être Canada Ottawa, Ontario
J.W. (Sam) Morel secrétaire d'assemblée	Directeur Division du personnel Bureau du Conseil privé Ottawa, Ontario
Roger Saulnier secrétaire d'assemblée	Gestionnaire Classification, relations de travail et rémunération Bureau du Conseil privé

INTRODUCTION

Cette étude du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) a été effectuée entre le 10 mars et le 10 juin 1985. Le mandat du groupe donne un aperçu du caractère spécial de cette étude par rapport aux autres examens confiés au Groupe de travail.

Le RAPC n'est pas un programme fédéral ordinaire. Il s'agit en fait d'une loi fédérale qui régit le financement des programmes de services de bien-être social et d'assistance publique des provinces, dont la moitié des coûts sont assumés par le gouvernement fédéral. Pour que le financement du RAPC se fasse de façon uniforme d'une province à l'autre, le gouvernement fédéral a élaboré des règlements et directives.

Cette étude diffère des évaluations de programme, des examens de la gestion ou vérifications ordinaires. Elle se veut davantage un examen critique de la position ou du point de vue, à l'égard du RAPC, des fonctionnaires des provinces et territoires et des représentants des organismes non gouvernementaux (ONG) de tout le Canada. On y trouve en outre les résultats d'une recherche indépendante effectuée par l'équipe du projet.

Bien qu'il diffère d'autres projets confiés au Groupe de travail, l'examen du RAPC leur ressemble à certains égards. Il vise à informer les ministres membres du Groupe de travail sur le fonctionnement du RAPC comme programme fédéral et à indiquer les améliorations possibles.

LES SOURCES D'INFORMATION

Les opinions exprimées dans le présent rapport sont une transcription fidèle des témoignages recueillis. Les conclusions ont été en outre formulées avec soin et longuement discutées par les membres du Groupe d'étude.

Comme le montre l'appendice 1, cette étude a été effectuée par des personnes qui possèdent une vaste expérience de la gestion du RAPC, ainsi que des titres et qualités professionnels et qui assument d'importantes responsabilités dans leurs domaines respectifs. Les sous-ministres provinciaux et territoriaux ont participé à la sélection des candidats, et seuls les hauts fonctionnaires ou des personnes qui connaissaient bien le RAPC ont été choisis pour passer l'entrevue. Il convient en particulier de noter que la compétence et les connaissances des fonctionnaires provinciaux et territoriaux responsables des programmes de services sociaux semblent très grandes.

Plus de 250 personnes ont été interviewées, il est donc peu probable qu'on ait négligé de nombreuses sources importantes d'information. Des fonctionnaires de toutes les provinces et territoires au Canada, ainsi que des représentants de plusieurs ministères fédéraux et de nombreux organismes non gouvernementaux ont répondu à nos questions. (Voir la "Liste des organisations non gouvernementales consultées" à la page 25.)

Nous avons pris soin de consigner toutes les opinions obtenues à l'aide d'un système qui tient compte du mandat du groupe et des thèmes sous-jacents à nos questions. Nous avons ainsi pu distinguer les opinions professées par une ou plusieurs personnes et celles qui étaient très répandues. C'est sur ces dernières que reposent en grande partie nos conclusions.

Enfin, nous nous sommes fiés aux études existantes. Des recherches statistiques ont également été entreprises pour corroborer ou compléter certaines de nos conclusions. (Voir pièce jointe B de l'appendice 1.)

LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (RAPC)

On trouvera à l'appendice 2 une description du RAPC, de son fonctionnement et de ses relations avec d'autres programmes sociaux qui influent sur ses activités ainsi que des principales implications financières de la loi qui le régit. L'appendice 3 donne un aperçu de l'histoire et de l'évolution du régime, de ses antécédents et des échanges en ce qui le concerne entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Voici les principales caractéristiques du RAPC telles que décrites dans les appendices :

Il s'agit d'un instrument de financement à l'aide duquel le gouvernement fédéral assume jusqu'à 50 % des frais des services de bien-être social et d'assistance publique. Pour être admissibles au régime, les provinces concluent avec le gouvernement fédéral des accords qui ont pour effet de garantir une certaine uniformité dans ces activités d'un bout à l'autre du Canada. Ce régime est le fruit d'une collaboration entre les deux ordres de gouvernement, les provinces demeurant responsables de la mise en oeuvre des programmes.

Il offre une aide de dernier recours aux Canadiens nécessiteux lorsque tous les autres mécanismes ou programmes d'assistance ont été épuisés ou ne répondent pas aux besoins. Au 31 mars 1984, quelque 2 millions de Canadiens, y compris les membres de la famille des prestataires, bénéficiaient d'une aide financière et environ 500,000 recevaient des services sociaux dont les frais étaient partagés en vertu du RAPC.

Entre 1967-1968 et 1984-1985, les dépenses au chapitre du RAPC sont passées de 343 millions à 4.033 milliards de dollars. En dollars de 1985, ces 343 millions équivalent à 1.194 milliard de dollars. Si ce rythme moyen d'augmentation se maintient, il pourra en coûter 8.45 milliards de dollars d'ici 1989-1990. En général, ces coûts ne sont pas laissés à la discrétion des gouvernements, mais sont fonction des demandes légitimes faites par des personnes nécessiteuses. Les gouvernements ont néanmoins un certain pouvoir discrétionnaire, et les provinces et non le gouvernement fédéral peuvent appliquer certaines mesures restrictives.

À l'heure actuelle, les coûts liés au RAPC varient surtout selon les fluctuations du taux de chômage. Le nombre de prestataires a augmenté récemment par rapport aux années passées; on a enregistré en particulier une hausse considérable dans le nombre de personnes "aptes

au travail", notamment du nombre de prestataires de l'aide sociale qui peuvent travailler mais qui sont incapables de se trouver un emploi. Les registres provinciaux comptent maintenant de 30 à 70 % de personnes "aptes au travail".

L'administration du RAPC tend à faire l'objet de litiges entre les gouvernements fédéral et provinciaux, et entre les gouvernements provinciaux et les organisations non gouvernementales. Le RAPC fonctionne le mieux lorsque les relations ne sont pas tendues. Certains heurts sont probablement inévitables; néanmoins, la plupart des parties concernées sont en faveur du maintien des ententes existantes avec les gouvernements.

Selon le groupe d'étude, rien n'indique que le nombre des prestations perçues illégalement atteigne des proportions alarmantes. Les provinces exercent un contrôle sur les trop-payés. Elles ont tout intérêt à éviter que cela ne se produise.

Le RAPC est un programme complexe qui est appliqué sur un vaste territoire où le taux de chômage varie et où la composition démographique et la population sont très diverses. Treize entités gouvernementales distinctes y participent ainsi que des milliers d'organismes de prestation de services.

Étant donné que les conditions et modalités d'application ainsi que les barèmes des prestations diffèrent d'une province à l'autre, on observe certaines différences dans les modes de financement et de fonctionnement du régime. Celles-ci sont dues principalement aux fluctuations dans le nombre de prestataires et aux ressources disponibles. On constate cependant une uniformité très évidente à travers le pays.

L'OPINION DES PROVINCES, DES TERRITOIRES ET DES ORGANISATIONS NON GOUVERNEMENTALES

Le lecteur trouvera à l'appendice 4 un résumé des notes prises durant les entrevues effectuées sur le terrain auprès de plus de 250 personnes. De plus, les provinces et les organisations non gouvernementales ont présenté des mémoires et envoyé des lettres ou de la documentation soit spontanément soit en réponse à des demandes qui leur ont été faites.

Ces documents donnent un aperçu des opinions concernant le RAPC qui ont cours au Canada; il serait trop onéreux, cependant, d'en dresser ici la liste.

Les mémoires

L'Alberta, la Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick et Terre-Neuve ont rédigé des mémoires détaillés exposant leurs vues sur le RAPC. L'Alberta est d'avis, notamment, que le transfert du pouvoir de taxation du fédéral aux provinces est peut-être préférable à la méthode actuelle de financement du RAPC. Terre-Neuve préfère un système différentiel de partage des frais au lieu de la présente modalité de partage moitié moitié en vertu duquel, par exemple, les provinces à bas revenu recevraient du fédéral un pourcentage plus élevé des frais que les provinces à revenu élevé. La Saskatchewan, l'Île-du-Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick aimeraient étendre les accords de partage des frais aux services de placement et au soutien de l'emploi. Le Nouveau-Brunswick souhaiterait également que les ententes relatives au partage des frais s'appliquent aux services sociaux ayant un caractère préventif.

Les fonctionnaires de la Colombie-Britannique, de l'Ontario, du Nouveau-Brunswick, de Terre-Neuve, de la Saskatchewan et de l'Île-du-Prince-Édouard ont en outre envoyé de la documentation en réponse à nos demandes. Ces documents donnent une idée de :

> L'expérience des provinces en ce qui concerne le contrôle des trop-payés, les leçons apprises à cet égard et la nécessité de faire attention à cet aspect de l'administration du régime (Ontario et Colombie-Britannique).
>
> Les tentatives de réduction du nombre de bénéficiaires du RAPC au moyen de divers programmes de création d'emplois et d'activités de formation connexes. Bien que leur rentabilité globale n'ait pas été prouvée, ces mesures semblent très prometteuses. Nous en avons tenu compte dans nos recommandations (Terre-Neuve, Yukon et Saskatchewan).

Le Nouveau-Brunswick nous met enfin en garde contre le financement par le gouvernement de programmes de création d'emplois qui ont pour effet de prolonger la dépendance vis-à-vis de l'assurance-chômage ou de déplacer des candidats qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide sociale.

Les résultats des entrevues

Les notes prises lors des entrevues ont été compilées afin de donner un aperçu de la façon dont les répondants évaluaient en général le RAPC; des points de vue concernant les relations entre les organismes; des idées concernant la politique et l'administration; et des opinions relatives à la coordination des services entre les différents organismes.

Une évaluation générale

Tous les répondants, sans exception, reconnaissaient l'utilité du RAPC. Ils estimaient que le régime était indispensable pour répondre aux besoins des démunis et avait permis de mettre en place l'infrastructure de services sociaux nécessaire. Il ne devrait pas être modifié de façon radicale. On critique cependant sans ambages le manque de souplesse du RAPC et ses lacunes administratives.

De l'avis général des provinces, la loi est dans l'ensemble satisfaisante. L'interprétation que fait le fédéral des règlements et directives est toutefois considérée comme arbitraire, souvent injustifiée et, par conséquent, source d'irritation.

Les organisations non gouvernementales ont des commentaires moins précis à formuler sur le RAPC que les provinces ou les territoires. Ils confondent souvent les responsabilités respectives du fédéral et des provinces, et certains aimeraient peut-être transiger directement avec le gouvernement canadien sans passer par les provinces. Pour le reste, leur évaluation du régime est à peu près la même que celle des provinces.

Les relations entre les organismes

Depuis que le RAPC existe, le fonctionnement du régime a été marqué par des tensions entre les provinces ou territoires et le gouvernement fédéral de même qu'entre les provinces et les organisations non gouvernementales.

Les provinces se plaignent du temps qu'il leur faut pour obtenir une réponse à leurs demandes d'inscription sur les listes ou de paiements; et, chose plus grave, elles critiquent le traitement de faveur que le gouvernement

fédéral réserverait à certaines provinces. Elles soupçonnent que le manque d'information à l'échelle fédérale concernant l'interprétation du RAPC soit voulu et qu'il servirait précisément à masquer ce favoritisme.

La gravité des tensions semble varier avec l'arrivée et le départ de certains fonctionnaires de même que selon le climat des négociations fédérales-provinciales et l'état des relations en ce qui concerne des questions autres que le RAPC.

Les principes directeurs

Bon nombre de répondants ont exprimé des réserves quant à la capacité du RAPC de répondre aux besoins actuels. En résumé, ils sont d'avis que le financement du régime devrait être libéralisé, que les services devraient être dispensés dans la collectivité plutôt qu'en établissement et être privatisés.

Pour libéraliser le RAPC, on pourrait intégrer aux programmes admissibles des activités de type création d'emplois qui visent à aider les personnes "aptes au travail" à trouver un emploi. Actuellement, de telles activités ne sont pas admissibles au partage des frais, et l'on soutient qu'un partage des frais dans de tels cas serait rentable.

La désinstitutionnalisation ou, si l'on préfère, la réinsertion sociale consiste à dispenser des soins à une certaine clientèle à l'extérieur des établissements, dans des foyers d'hébergement ou ailleurs. Les techniques modernes de service social sont favorables à cette solution, mais le RAPC exclut bon nombre de ces services innovateurs (et donc irait à contre-courant).

La privatisation consiste à étendre le financement du RAPC aux centres de jour à but lucratif et autres services de bien-être social pour le moment exclus. La plupart des provinces, à l'exception du Manitoba, privilégieraient cette solution au moins dans le cas des petites entreprises. (Certains soutiennent que les grandes entreprises tendent à exploiter les clients.)

La coordination entre les organismes

Des répondants se sont dits préoccupés et confus quant aux rôles respectifs du RAPC et d'Emploi et Immigration Canada (EIC). Les services sociaux financés par le RAPC tendent de plus en plus à faire double emploi ou à chevaucher les programmes de création d'emplois et de formation professionnelle d'EIC.

Certaines provinces et la CEIC semblent mettre en oeuvre des programmes similaires qui s'adressent cependant à des clientèles différentes et utilisent d'autres techniques. Cela crée de la confusion et empêche peut-être le système de répondre aux besoins de façon optimale.

Il importe de souligner qu'on ne peut faire état du seul point de vue des provinces, des territoires et des organisations non gouvernementales sans brosser un tableau incomplet de la situation en ce qui concerne aussi bien les relations fédérales-provinciales que le RAPC. Le présent rapport ne reflète pas adéquatement certaines opinions, exprimées à Santé et Bien-être social Canada, qui font légitimement contrepoids à ces points de vue. On ne devrait pas blâmer les fonctionnaires fédéraux de respecter la loi, or une observation stricte de la loi entraîne presque inévitablement des frustrations.

ANALYSE DE LA POLITIQUE

Cet examen n'a fait ressortir aucune option importante jouissant actuellement d'une certaine faveur et pouvant remplacer le RAPC comme politique sociale. Il convient toutefois de noter qu'une étude sur la sécurité sociale a été effectuée au début des années 70; on y examinait la possibilité de remplacer l'aide sociale par le revenu annuel garanti. Par la suite, on a envisagé le financement en bloc des services sociaux. De même, le transfert du pouvoir de taxation a fait périodiquement l'objet de discussions. Aucune de ces mesures n'a cependant rallié les suffrages.

On évalue ici le RAPC à la lumière de ses objectifs déclarés et non par rapport à d'autres mécanismes de prestation. Comme il est stipulé dans le préambule du Régime d'assistance publique du Canada (1966), ces objectifs sont :

1. "L'instauration de mesures convenables d'assistance publique pour les personnes nécessiteuses..."

2. "... la prévention et l'élimination des causes de pauvreté..."

3. "... et de dépendance de l'assistance publique."

Le partage des frais des programmes d'assistance avec les provinces devait permettre d'atteindre le premier objectif; quant au deuxième et au troisième objectif, la stratégie consistait à partager les frais inhérents aux services de bien-être social.

Le premier objectif a été atteint en ce qui concerne la protection. En 1966, 1.2 million de personnes nécessiteuses (y compris les personnes à charge) ont reçu de l'aide, et en 1984, ce chiffre était le l'ordre de 2 millions. Le RAPC vient effectivement en aide à un nombre considérable de Canadiens dans le besoin. Les évaluations de besoins effectuées par les autorités provinciales permettent de s'assurer que les personnes aidées sont vraiment nécessiteuses.

Pour ce qui est de savoir si cette aide est "suffisante", la réponse est moins claire. Suivant les estimations de 1984 de Statistique Canada, le seuil de pauvreté est le suivant :

Taille de la famille	Revenu mensuel	Revenu mensuel moyen	Aide financière mensuelle de base*
1	606 - 820 $	713 $	385 $
3	1,062 - 1 448	1,225	655 $
4	1,227 - 1 668	1,447	760 $

* Moyenne des montants "types" suivants les données fournies par quatre provinces importantes. On doit ajouter à ces montants d'autres paiements, notamment les allocations familiales, le crédit remboursable d'impôt pour enfants, les remboursements de frais médicaux, etc. Bien que ces paiements accroissent le revenu des familles, ces dernières vivent malgré tout sous le seuil de la pauvreté.

Au dire de certains, ces paiements sont insuffisants parce qu'ils se situent bien en deçà du seuil de pauvreté. Pour d'autres, les paiements permettent aux bénéficiaires de manger, de se loger et de se vêtir, et donc ils peuvent être considérés comme "suffisants".

À notre avis, ces paiements sont à l'image du but visé par le RAPC, à savoir que tous les Canadiens ont le droit de recevoir de l'aide lorsque tous les autres recours ont été épuisés. À moins qu'on ne révoque la loi, ces paiements, pris séparément, ne sont pas excessifs s'ils ne font que maintenir les gens sous le seuil de la pauvreté. Les coûts ne sont pas non plus excessifs dans leur ensemble tant et aussi longtemps que le Canada est en mesure de les payer.

Dans plusieurs provinces, les barèmes d'aide n'ont pas été indexés pour compenser l'inflation. On peut donc dire que, dans ces cas, le montant des prestations a diminué. Dans certaines villes, l'apparition de banques d'aliments semble indiquer que l'aide sociale n'empêche pas les pauvres de souffrir de la faim autant que par les années passées. En général, les dépenses du RAPC par habitant ont augmenté en dollars non constants (de 269 $ en 1967-1968 à 1780 $ en 1983-1984).

Le nombre de services sociaux financés par le régime a crû considérablement depuis 1966. Les contributions fédérales ont permis aux provinces de soutenir ou de mettre sur pied un réseau d'organismes et une infrastructure administrative complémentaire. Le coût de ces services destinés à prévenir ou à éliminer les causes de pauvreté, y compris le coût de l'administration des programmes de soutien du revenu dans le cadre du RAPC, représente 15 % de toutes les contributions fédérales au RAPC. Outre la décision de geler ou de modifier les barèmes d'aide, seul ce secteur de dépense est laissé à la discrétion des autorités.

On ignore si ces services ont réussi à éliminer ou à prévenir les causes de pauvreté. Le nombre de prestataires a par contre augmenté considérablement. Peut-être aurait-il augmenté davantage si le RAPC n'existait pas, mais chose certaine, la pauvreté est un phénomène plus répandu aujourd'hui qu'en 1966. Il faut noter que ce besoin d'aide est en grande partie attribuable au chômage, problème que les services sociaux ne peuvent résoudre et qui n'était pas l'objectif principal du RAPC en 1966. (Le taux de chômage s'élevait alors à 3.4 % et l'assurance-chômage répondait à ce besoin.)

Il semble clair que les fonds versés dans le cadre du RAPC n'ont pas réussi à prévenir ou à éliminer la dépendance vis-à-vis de l'assistance publique. Le fait d'être en chômage et de recevoir de l'aide pendant de longues périodes peut au contraire contribuer à créer une dépendance. Selon les fonctionnaires interrogés, la période critique après laquelle la dépendance s'installe de façon presque irrémédiable varierait entre trois à six mois et pourrait aller jusqu'à 12 mois au dire d'un répondant. La majorité des bénéficiaires utilisent cette aide comme palliatif temporaire, la durée de la période variant selon la demande de main-d'oeuvre.

Quant aux autres objectifs énumérés à l'appendice 2, le RAPC a contribué de façon substantielle à la mise en place de programmes complets d'aide générale dans tout le Canada. Tous les Canadiens, quel que soit leur lieu de résidence, ont maintenant accès à ces programmes. Le régime est considéré comme le meilleur exemple de collaboration fédérale-provinciale.

Le RAPC n'a pas atteint ses objectifs en ce qui regarde les Indiens, bien qu'il soit possible que ces derniers bénéficient de services parallèles offerts par le ministère des Affaires indiennes et du Nord. Il a contribué, avec plus ou moins de succès, à la création de services sociaux dont le but est d'offrir aux prestataires des programmes de rééducation, de formation et de réinsertion professionnelle.

Enfin, on doit déterminer si le Canada a les moyens de se payer un tel régime. Les coûts ont augmenté considérablement au cours des 19 dernières années et continueront de croître. Le nombre de personnes nécessiteuses qui devraient recevoir de l'aide en vertu de la loi est par ailleurs en hausse. Si l'on ne prévoit pas de réduire les services ou les barèmes d'aide, la marge laissée aux dépenses facultatives demeure restreinte. Il est difficile cependant de procéder à ce genre de coupures dans un secteur aussi délicat.

Dans le budget fédéral pour l'année 1985-1986, les crédits prévus pour le RAPC représentent 3.8 % de l'ensemble des dépenses du gouvernement fédéral. Cette proportion, de même que les comparaisons des seuils de pauvreté établies ci-dessus, nous amènent à conclure que le coût du RAPC n'est pas excessif, compte tenu des problèmes auxquels il remédie et de l'aide qu'il apporte. Nous sommes donc d'avis que le principe fondamental du régime, qui est de subvenir aux besoins, ne soit pas modifié. Toutefois, l'absence de limites prévues dans les coûts du RAPC, qui découle de ce principe de base, est préoccupante.

Le gouvernement fédéral n'impose aucune restriction quant aux dépenses admissibles en vertu du régime; cette responsabilité est laissée aux gouvernements provinciaux qui doivent concilier ces dépenses avec leurs propres priorités budgétaires. Les contributions fédérales sont automatiquement ajustées au montant établi par les provinces.

Cette façon de procéder nous amène à nous poser des questions quant au contrôle des fonds fédéraux. Le Trésor fédéral sera-t-il en mesure de supporter indéfiniment cette augmentation des coûts du RAPC? Les crédits prévus pour le RAPC seront-ils toujours prioritaires dans le budget fédéral? Le gouvernement fédéral devrait-il participer aux décisions visant à restreindre les coûts du régime ou continuer de s'en remettre aux provinces? Et s'il décidait de changer les règles du jeu, quand ce changement devrait-il se faire?

En somme, le RAPC atténue les effets de la pauvreté au Canada. Il ne contribue pas cependant à prévenir la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale et, s'il n'est pas modifié, il risquera de favoriser la dépendance à long terme des personnes aptes au travail à l'égard de cette aide.

Le RAPC a réussi de façon substantielle à créer des programmes complets d'aide générale au Canada. Ces programmes sont en grande partie efficaces bien que certaines composantes ne le soient pas particulièrement, par exemple, les services aux Indiens et les services de réadaptation professionnelle.

Le groupe d'étude ne considère pas les coûts du RAPC comme étant excessifs, compte tenu des objectifs du régime, des autres programmes et de la situation précaire des personnes nécessiteuses au Canada. Ces coûts pourraient cependant devenir prohibitifs si la conjoncture économique actuelle se maintient, ce qui obligerait les gouvernements à prévoir des limites dans les accords de financement. Il importe, tant sur le plan social qu'économique, de trouver sans tarder un moyen de réduire les clientèles du RAPC.

LES OPTIONS

L'appendice 5 contient une liste des options qui s'offrent au terme de cet examen. Il s'agit de diverses améliorations possibles sur le plan administratif qui ne sont pas décrites dans le corps du rapport. Nous ne voulions pas détourner l'attention du lecteur de l'option jugée la plus importante, qui est expliquée dans les pages qui suivent.

On ne peut minimiser la gravité de la situation économique que connaît actuellement le Canada. Approximativement 10 % des Canadiens sont classés comme personnes nécessiteuses et reçoivent des prestations d'aide sociale. La moitié d'entre elles environ touchent ces prestations parce qu'elles sont sans emploi, et ce chiffre ne tient pas compte des bénéficiaires de l'assurance-chômage.

Les assistés sociaux sont stigmatisés. Les gens qui bénéficient trop longtemps de l'aide sociale tendent à ne pas pouvoir s'affranchir de cette relation de dépendance. La gravité de la situation varie d'une province à l'autre, mais le malaise est présent partout au Canada. Les coûts qui en découlent ne cessent d'augmenter tant sur le plan humain que financier.

Il n'entre pas dans notre mandat d'analyser les causes du malaise économique au Canada. Qu'il nous suffise de dire que le RAPC n'est pas une des causes de ce malaise, mais plutôt qu'il en subit les effets. Il contribue à atténuer les problèmes des personnes dans le besoin mais ne peut pratiquement rien faire pour les prévenir. Les solutions résident ailleurs.

Si le coût du régime devenait un fardeau trop lourd, le gouvernement fédéral pourrait devoir restreindre ses dépenses. Dans l'éventualité où l'on ne pourrait plus subvenir aux besoins des prestataires de l'aide sociale, l'alternative serait alors de transférer le fardeau aux provinces ou tout simplement d'ignorer le problème. Un tel geste arbitraire pourrait avoir de graves répercussions politiques, mais deviendrait inévitable tôt ou tard.

Si les coûts du RAPC devenaient intolérables pour les provinces, les barèmes d'aide pourraient être réduits. La situation des personnes nécessiteuses s'aggraverait et cela susciterait sans aucun doute des réactions très vives.

Il semble préférable d'envisager la réduction du nombre de bénéficiaires du RAPC, s'il est possible d'y arriver à un coût acceptable. La chose n'est pas impossible.

Dans un certain nombre de provinces, on a pris des mesures en vue de réduire le nombre de bénéficiaires du régime. Ces mesures entraînent des dépenses qui ne sont pas partagées en vertu du régime, mais qui ont des effets à la fois positifs et négatifs sur le Trésor fédéral.

À Terre-Neuve ainsi qu'à l'Île-du-Prince-Édouard, les gouvernements financent la création d'emplois visant à donner aux prestataires de l'aide sociale "aptes au travail" des emplois qui ont une valeur intrinsèque. Un certain nombre de ces assistés sociaux demeurent sur le marché du travail de façon plus ou moins permanente. D'autres n'y restent pas, mais ils sont alors admissibles aux prestations d'assurance-chômage. On croit que seule une faible proportion d'entre eux reprennent le chemin de l'aide sociale et que ces mesures pourraient être appliquées sur une plus grande échelle.

Ces initiatives ont un effet bénéfique sur les finances des provinces, car elles permettent de substituer aux dépenses du RAPC, qui sont assumées à 50 % par les provinces, les coûts de l'assurance-chômage assumés en totalité par le fédéral. Terre-Neuve signale une baisse de 10,000 dans le nombre de bénéficiaires du RAPC par suite de l'application de ces mesures.

La Saskatchewan fournit de l'emploi aux personnes "aptes au travail" en ajoutant un supplément au salaire minimum payé par l'entreprise privée. Dans certains cas, il en coûte plus par emploi que ce que la province aurait payé en vertu du RAPC, ce qui fait économiser de l'argent au Trésor fédéral. De fait, afin de réduire le nombre de bénéficiaires, la Saskatchewan encourage financièrement les employeurs comme les employés.

Des expériences semblables ont été tentées au Canada et aux États-Unis. Il faut cependant déplorer dans la majorité des cas l'absence d'évaluation rigoureuse des coûts et des résultats à long terme. On ignore donc au juste si les avantages qui en découlent sont illusoires ou réels et si ces mesures sont vraiment rentables.

Par conséquent, le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage d'entreprendre, de concert avec les provinces, de grands projets témoins, dans le but notamment de :

1. Isoler les mesures les plus efficaces des programmes de création d'emplois qui ont connu du succès au Canada et ailleurs, et les mettre en oeuvre dans des conditions contrôlées dans au moins deux provinces qui connaissent une situation économique très différente.

2. Évaluer les coûts et les avantages de ces initiatives pour s'assurer qu'ils sont vraiment attribuables aux mesures prises.

3. Esquisser, au terme de cette évaluation, les changements d'orientation ou les options qui s'offrent au gouvernement fédéral et aux provinces en ce qui concerne le RAPC, la CEIC ou d'autres programmes qui pourraient contribuer à réduire le nombre de bénéficiaires du RAPC.

Le projet qui serait éventuellement retenu comporterait un certain nombre de conséquences dont on devrait tenir compte avant de l'autoriser et de le mettre en oeuvre.

1. Seulement quatre types généraux d'interventions peuvent permettre de réduire le nombre de prestataires de l'aide sociale : les mesures visant à encourager les gens à prendre du travail; les mesures incitant les employeurs à fournir du travail; les programmes de création d'emplois; et les cours de formation sur la recherche d'un emploi et le placement. Étant donné la multitude d'applications possibles pour chacun des types de mesures susmentionnées, un choix judicieux est capital.

2. On ne peut évaluer précisément le coût et la durée de ces projets témoins avant qu'ils ne soient conçus. Certaines dépenses engagées une seule fois ne seraient pas récupérées. Toutefois, si les projets sont efficaces, le coût des mesures incitatives serait compensé dans une certaine mesure par les économies réalisées au chapitre de l'aide sociale. En gros, les projets pourraient coûter dans l'ensemble de deux à trois millions de dollars, être menés à terme en moins de 18 mois et commencer à produire des résultats après moins d'un an. Comme il s'agirait des projets de recherche, les frais seraient partagés conformément aux dispositions du RAPC.

3. Ces projets supposent la mise en place de nouvelles mesures incitatives à l'exemple des initiatives fréquemment réclamées dans le présent rapport et qui dérogeraient aux politiques actuelles de partage des frais du RAPC. Il va de soi que leur succès exigerait de modifier ces politiques de façon permanente ou d'instituer des mécanismes distincts, par exemple, régis par Emploi et Immigration Canada (EIC).

4. Ces projets témoins devront nécessairement être entrepris conjointement par le gouvernement fédéral et les provinces. Ils chevaucheront les compétences de Santé et Bien-être social Canada (SBSC), d'Emploi et Immigration Canada (EIC) et des ministères provinciaux des services sociaux et de la main-d'oeuvre. Il y aurait donc risque de confusion dans les responsabilités. Des mesures de prévention précises, notamment en ce qui concerne l'attribution des fonctions et des responsabilités, devront être prises pour assurer le succès du projet. Il ne faudrait pas sous-estimer la difficulté d'une telle tâche qui peut varier d'une province à l'autre.

5. La réussite des projets amènerait de nouvelles ententes fédérales-provinciales reflétant le niveau de dépenses que l'on juge acceptable, de part et d'autre, pour réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. La décision de continuer d'engager des sommes supplémentaires au-delà des dépenses d'aide "normales" serait fonction des résultats.

Le Groupe d'étude recommande au Groupe de travail que le gouvernement envisage de confier la responsabilité de ces projets témoins, au niveau fédéral, au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social agissant de concert avec le ministre d'Emploi et Immigration Canada. À intervalles réguliers, le ministre devrait rendre compte au Cabinet de l'évolution des projets et du travail qui en découlerait. Les premiers rapports d'activités devraient contenir une explication du fonctionnement des projets et des modalités de participation des ministères provinciaux et fédéraux et des organisations non gouvernementales concernés. Il faudrait également prévoir des mécanismes de liaison avec le présent Groupe d'étude.

CONCLUSION

L'examen du Régime d'assistance publique du Canada montre que cette entreprise de collaboration entre les provinces et le fédéral contribue de façon efficace à atténuer les effets de la pauvreté au Canada. Bien qu'il comporte certaines lacunes sur le plan administratif, on considère que le RAPC est indispensable à la prestation de services sociaux aux Canadiens les plus démunis.

L'augmentation du nombre de personnes "aptes au travail" parmi les bénéficiaires du régime préoccupe beaucoup les gouvernements. Cette augmentation se répercute sur les coûts, contribue à accroître la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale et complique davantage l'administration du RAPC. S'il continue d'augmenter au même rythme que par le passé, le coût des prestations versées aux personnes "aptes au travail" pourrait bientôt devenir intolérable.

Les diverses initiatives provinciales examinées dans la présente étude laissent croire qu'une action conjointe concertée de la part des gouvernements fédéral et provinciaux pourrait permettre de réduire de façon appréciable le nombre de bénéficiaires du RAPC qui sont "aptes au travail". Les mesures visant à créer ou à fournir de l'emploi et à encourager les assistés sociaux à se chercher du travail et à accepter les emplois qu'on leur offre semblent être prometteuses si elles sont assorties d'une nouvelle politique de financement. Toutefois, on ne dispose pas actuellement de preuve concluante à cet égard.

Il faudra en toute priorité évaluer l'efficacité réelle de ces initiatives. On peut à cette fin mettre sur pied les projets témoins à divers endroits. L'évaluation des résultats de ces projets permettra de déterminer s'ils sont vraiment utiles, de recueillir des données objectives qui serviront à l'élaboration de politiques et de mieux administrer les fonds destinés à l'aide sociale.

LES CONSULTATIONS

Liste des organisations non gouvernementales consultées

Région de la capitale nationale

Assemblée des Premières nations
Association canadienne des travailleurs sociaux
Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance
Association des hôpitaux du Canada
Comité canadien d'action sur le statut de la femme
Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
Conseil national du bien-être social
La Chambre de commerce du Canada
Le Conseil canadien de développement social
L'institut Vanier de la famille
Organisation nationale anti-pauvreté
Services à la famille Canada

Colombie-Britannique

Association of Neigborhood Houses
B.C. Association of Social Workers
B.C. Borstal Association
B.C. Old Age Pension Organization
Boys and Girls Clubs of Greater Vancouver
Burnaby Unemployment Action Centre
City of Vancouver (Social Planning/Finance)
District of West Vancouver
Downtown Eastside Resident Association
Family Service of Greater Vancouver
Federated Anti-Poverty Groups of B.C.
Institut national canadien pour les aveugles (INCA)
New Westminster Unemployment Action Center
North Shore Neighborhood House
Solidarity Coalition
SPARC of B.C. (Social Planning and Research Council)
Township of Richmond (Planning)
United Way of the Lower Mainland
Vancouver Food Bank
Voice of the Cerebral Palsy
YWCA

Alberta

Alberta Alcoholism and Drug Abuse Commmission
Alberta Association for the Mentally Handicapped
Alberta Association of Social Workers
Alberta Committee of Consumer Groups of Disabled Persons
Alberta Conference of the United Church of Canada
Alberta Native Women's Association
Association of Human Services in Alberta

Boyle Street Co-op, Edmonton
Calgary Coalition for Support of Persons on Welfare
Catholic Social Services
City of Calgary (Family and Community Support Services)
City of Edmonton Social Services
Edmonton Gleaners Association (Food Bank)
Edmonton Social Planning Council
Faculty of Social Welfare, Université de l'Alberta
Family Service Association
Students Union Day Care

Saskatchewan

Association canadienne pour les déficients mentaux (division de la Saskatchewan)
Ranch Harlow (pour enfants)

Manitoba

Association canadienne des paraplégiques
Association canadienne pour la santé mentale
Association for Community Living
Children's Home of Winnipeg
City of Winnipeg Social Services
Doray Enterprises Inc.
Mama Wici Itata
Manitoba Anti-Poverty Organization
Manitoba Child Care Association
Mennonite Central Committee
North West Child & Family Services
St. Amant Centre
Social Planning Council of Winnipeg
Society for Crippled Children and Adults
Université du Manitoba (École de service social, Département d'économie, St. John's College)

Ontario

Hamilton Children's Aid Society
Ontario Association for the Mentally Retarded
Ontario Municipal Social Services Association

Québec

Alliance Québec
Centre d'accueil Father Dowd
Centre de services sociaux Ville-Marie
Conseil central (pour les consommateurs)
Conseil des personnes âgées de Notre-Dame-de-Grâce
École de service social de l'Université McGill
English Speaking Catholic Council
Montreal Extended Care Centre

Nouveau-Brunswick

Association canadienne pour la santé mentale
Association canadienne pour les déficients mentaux
Association des bénévoles du comté de Restigouche
Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés
Conseil du Premier ministre (incapacité)
Croix-Rouge
Fédération des citoyens d'âge d'or du Nouveau-Brunswick
Foyer le Rameur du nord
Human Development Council, Saint-Jean
Institut national canadien pour les aveugles (INCA)
New Brunswick Day Care Association
Organisation anti-pauvreté de Fredericton
Resource to Single Mothers
Tel-Aide j'écoute
Transition House
Université du Nouveau-Brunswick

Nouvelle-Écosse

Association for Family Life
Association canadienne pour la santé mentale, division de la Nouvelle-Écosse
Association pour les déficients mentaux, division de la Nouvelle-Écosse
Children's Aid of Halifax
Citizens Service League
Family Services of Eastern Nova Scotia
League for Equal Opportunity
Nova Scotia Senior Citizens Secretariat
Ville de Halifax
Ville de Sydney

Île-du-Prince-Édouard

Association canadienne pour la santé mentale, division de l'Île-du-Prince-Édouard
Catholic Family Services
Centre for the Mentally Handicapped
Family Services

Terre-Neuve

Community Services Research Council
Conseil consultatif de la situation de la femme
Newfoundland Association for the Mentally Retarded
Université Memorial, École de service social

Appendice 1

MÉTHODE D'EXAMEN

Composition du Groupe d'étude

Le Groupe d'étude était composé de neuf membres, dont trois du secteur privé, deux sous-ministres provinciaux et quatre fonctionnaires fédéraux. Les membres issus du secteur privé possèdent des compétences dans les domaines de la comptabilité, du travail social et des sciences politiques et ont une vaste expérience en ce qui concerne la recherche, l'élaboration et le fonctionnement de tous les aspects des programmes d'aide sociale au Canada.

Le chef du Groupe est le contrôleur général adjoint du Canada. Il possède une vaste expérience dans le domaine de la consultation en gestion. Les deux sous-ministres provinciaux ont une expérience de 20 ans avec le RAPC. Les services de recherche ont été fournis par un fonctionnaire de Santé et Bien-être social Canada qui comptait dix années d'expérience dans la gestion du RAPC. L'équipe bénéficiait des services de soutien assurés par deux fonctionnaires fédéraux qui agissaient à titre de secrétaires d'assemblée lors des consultations tenues à travers le pays.

Consultations à travers le Canada

Le Groupe d'étude était divisé en deux équipes qui travaillaient en parallèle afin de permettre la réalisation de toutes les consultations dans les délais prescrits. Les entrevues ont eu lieu dans toutes les capitales provinciales et territoriales de même que dans les villes d'Ottawa, de Vancouver et de Montréal.

La première équipe a tenu des entrevues avec les fonctionnaires des ministères des services sociaux et des finances tandis que la seconde s'est occupée des organisations non gouvernementales. Pour la plupart, les ONG étaient des organismes de services sociaux qui avaient été proposés par les hauts fonctionnaires des ministères des services sociaux des provinces.

En outre, le Groupe d'étude a communiqué à maintes reprises avec des fonctionnaires de Santé et Bien-être social Canada, d'Emploi et Immigration Canada et du ministère des Finances. Le contact avec Santé et Bien-être social Canada a été plus poussé qu'avec les autres organismes. Par ailleurs, un haut fonctionnaire de Santé et Bien-être social Canada a apporté une contribution importante en ce qui concerne l'historique du RAPC. (Voir l'appendice 3.) Enfin, il y a eu, selon le besoin, des contacts avec d'autres groupes d'étude chargés de l'examen des programmes.

C'est le chef du projet qui a dirigé les entrevues de la première équipe (auprès des organismes gouvernementaux). Il a également participé aux entrevues réalisées auprès des ONG à Toronto, Ottawa et St-Jean (T.-N.). On a consulté plus d'une centaine d'ONG, parmi lesquelles se trouvaient des associations nationales. (Celles-ci figurent dans la "Liste des organisations non gouvernementales consultées" à la page 25.)

La majorité des personnes et des organismes interviewés par le Groupe d'étude se sont montrés coopératifs. Tout compte fait, ce sont les fonctionnaires provinciaux qui ont montré le plus grand empressement à fournir des données de recherche et à répondre aux questions. Par ailleurs, l'équipe a reçu un accueil extrêmement cordial.

En général, chaque consultation était entreprise dans une atmosphère d'appréhension de la part des personnes ou organismes consultés, car tous se demandaient si l'étude n'était pas un présage de coupes fédérales dans le RAPC. Les provinces craignaient que les entrevues que nous menions auprès des ONG ne se traduisent par de nouvelles demandes de ressources provinciales. À quelques exceptions près, cependant, la tension avait été largement dissipée à la fin de chaque visite, et la réaction des ONG appréhendée par les provinces ne s'est pas matérialisée. Dans deux provinces, les tensions n'ont pas été complètement dissipées, mais la plupart des renseignements demandés ont été obtenus.

Matière couverte

Lors de chaque entrevue, on s'est servi d'un questionnaire pour orienter la discussion. On a utilisé un questionnaire différent pour les ONG, pour les ministères provinciaux et pour Santé et Bien-être social Canada. Tous l'avaient reçu d'avance, ainsi que le mandat du Groupe d'étude et un bref document explicatif.

Avant d'être utilisés, les questionnaires ont été mis à l'essai dans une capitale (Toronto). Cette consultation expérimentale a été très utile et a permis aux interviewers de procéder de façon beaucoup plus efficace par la suite. Un secrétaire assistait à chaque consultation afin de consigner les commentaires importants. Par la suite, ces notes ont été encodées et emmagasinées sur disquette à l'aide de machines de traitement de texte afin de permettre un accès facile lors des discussions du Groupe d'étude et de la rédaction du rapport. On a également encouragé les personnes et organismes interviewés à exprimer leur opinion sur des questions qui ne figuraient pas au questionnaire. Tout le matériel a été consigné conformément au mandat.

À ces données, vient s'ajouter du matériel de recherche qu'on a recueilli et passé en revue. Enfin, certaines provinces de même que certaines ONG ont présenté des exposés écrits volontairement ou en réponse à des questions.

Travail de groupe

Les membres du Groupe d'étude ont passé en revue toute l'information recueillie pendant les entrevues afin de s'assurer qu'elle était exacte avant de l'utiliser dans les discussions à Ottawa.

Pièce jointe A

Questions à l'intention des provinces

A. Aperçu

1. Veuillez nous donner une idée générale de la façon dont vous percevez le Régime d'assistance publique du Canada, et notamment nous dire :

   quelles sont les attentes des provinces en ce qui concerne le RAPC;

   comment il s'inscrit dans les principaux objectifs sociaux du gouvernement au cours des dix dernières années; et

   s'il est adapté aux problèmes sociaux des années 1980.

B. Les objectifs originaux

1. Le Régime atteint-il ses objectifs, surtout en ce qui concerne

   la protection de la clientèle;

   l'importance et l'étendue du financement;

   la simplicité administrative?

2. Ces objectifs devraient-ils

   être modifiés de façon à permettre que les services qui existent déjà, mais dont les coûts ne sont pas partagés, soient couverts?

   - si oui, lesquels?
   - quel a été le coût (estimé) de chacun pour l'année financière 1984-1985?
   - quel sera le coût de ces services pendant les cinq prochaines années?

   être modifiés de façon à permettre d'offrir des services que vous ne fournissez pas actuellement?

   - si oui, lesquels?

- quels seront les coûts estimatifs annuels de chacun?

- les avantages sociaux de chacun?

- la clientèle et les critères d'admissibilité de chacun?

C. L'évaluation générale du RAPC

On peut dire que le RAPC compte quatre éléments. Veuillez indiquer votre degré de satisfaction ou d'insatisfaction à l'égard de chacun et indiquer tout changement que vous apporteriez à chacun d'entre eux :

loi
règlements
politiques et lignes directrices
administration

D. Les effets du RAPC

Veuillez indiquer quels ont été les effets principaux du RAPC depuis sa création sur :

la conception de vos programmes de services sociaux;

les dispositions relatives à l'admissibilité;

la gamme des services disponibles, notamment les principaux nouveaux services qui ont vu le jour;

le degré de protection des personnes nécessiteuses, en 1966 et aujourd'hui;

les qualifications et le nombre du personnel;

le barème des prestations versées;

la disponibilité des services selon les régions géographiques;

les normes du programme.

E. Le volume de la clientèle

Quelles ont été les principales tendances et les changements significatifs dans la composition et le volume de la clientèle depuis la création du RAPC?

F. Le service de placement

Quelle est l'ampleur du problème posé par les personnes aptes à travailler?

Veuillez décrire brièvement les services que vous offrez afin d'aider les personnes aptes à travailler à accéder au marché du travail.

Dans quelle mesure sont-ils efficaces?

Y a-t-il d'autres mesures que vous aimeriez prendre mais dont les coûts ne sont pas actuellement partagés en vertu du RAPC?

- Si oui, veuillez les décrire.

- Avez-vous fait une demande de partage des coûts à l'égard de ces mesures?

- Est-il possible d'améliorer la collaboration entre votre programme d'aide sociale et Main-d'oeuvre Canada?

- Si oui, comment?

G. Les coûts

Veuillez nous fournir des prévisions quinquennales de vos dépenses relativement aux programmes dont les coûts peuvent être partagés, en utilisant, si possible, les catégories suivantes :

Paiements d'aide générale, y compris pour les besoins spéciaux
Foyers de soins spéciaux
adultes
enfants
Soins médicaux
Allocations pour le soin des enfants
Services de bien-être social ventilés par catégories telles que bien-être des enfants, administration, etc.
Projet d'adaptation au travail
Prestations non monétaires aux bénéficiaires de l'aide sociale

Si vous ne pouvez pas utiliser les catégories énumérées ci-dessus, veuillez décrire brièvement celles que vous préférez.

H. Les droits des clients et les abus

1. Quelle est votre opinion sur la question des droits des clients et des abus?

   Quelle est l'importance du problème posé par les trop-payés? Pouvez-vous donner une estimation du coût annuel en vous basant sur la dernière année pour laquelle vous disposez de chiffres?

   Bénéficiaires non admissibles. Pouvez-vous donner une estimation du nombre de ces bénéficiaires au cours de l'année la plus récente pour laquelle vous avez des données? Pouvez-vous ventiler ceux-ci en catégories, par exemple : allocations aux mères nécessiteuses, personnes aptes au travail, etc.? Quel est leur coût annuel?

   Poursuites. Recevez-vous l'aide dont vous avez besoin de la part des autorités judiciaires provinciales? Combien de a) poursuites et b) condamnations y a-t-il eu au cours de l'année 1984-1985 pour abus de l'aide sociale?

   La procédure d'appel. Fonctionne-t-elle correctement? Veuillez indiquer le nombre d'appels interjetés au cours de chacune des années 1980-1981, 1981-1982 et 1982-1983. Quel est le pourcentage des appels qui ont été maintenus?

I. Modifications au RAPC

1. Les fonds versés en vertu du RAPC pourraient-ils être réaffectés à d'autres services afin de mieux atteindre vos objectifs?

   a. Quels services souhaiteriez-vous ajouter ou modifier?

   b. Quels services souhaiteriez-vous éliminer ou modifier?

   c. Quels seraient les effets de a. et b. sur le volume de la clientèle?

   d. Quels seraient les effets nets sur les coûts?

e. Quel serait l'effet sur l'offre de main-d'oeuvre de la part de votre clientèle apte au travail?

2. Remplaceriez-vous le RAPC par un autre système quelconque? Si oui, lequel?

J. Collaboration fédérale-provinciale

La collaboration fédérale-provinciale au chapitre du RAPC est-elle satisfaisante?

Si non, comment pourrait-on l'améliorer?

K. Information

L'échange d'information dans le cadre du RAPC est-il satisfaisant?

Si non, que manque-t-il?

Quel type d'information souhaiteriez-vous obtenir de Santé et Bien-être social Canada ou des autres provinces pour vous faciliter le travail?

Remarque Si vous disposez d'études, de données ou de mémoires pertinents qui nous aideraient à mieux comprendre votre position et votre expérience en ce qui concerne les questions susmentionnées, nous vous saurions gré de nous en faire tenir des copies.

Questions à l'intention des ministères des Finances

1. Veuillez nous faire part de ce que vous avez constaté au cours des cinq dernières années concernant le taux d'augmentation des dépenses en services sociaux dont les coûts peuvent être partagés en vertu du RAPC.

2. Quelles mesures ont été prises, le cas échéant, pour limiter cette augmentation?

3. Prévoyez-vous prendre des mesures additionnelles au cours des prochaines années?

4. Avez-vous certaines idées au sujet des causes et des taux d'augmentation dont vous pourriez nous faire part?

5. Avez-vous fait des prévisions en ce qui concerne les taux d'augmentation probables au cours des cinq prochaines années?

6. Le taux est-il acceptable pour la province?

7. Estimez-vous qu'il faudrait apporter certains changements au RAPC afin de

   a) restreindre

   b) justifier aux yeux du public le taux d'augmentation des coûts des services sociaux?

Le 13 mars 1985

Thèmes et Questions ayant fait l'objet de la consultation	Organismes de services sociaux
Le Groupe de travail chargé de l'examen des programmes	Objet, intention, buts, Groupes d'étude, questions prioritaires
Portée et complexité des services du RAPC	Le "système du RAPC" est-il dans un "état stable"? Changement? Croissance? Exigences de la clientèle? Restrictions budgétaires et options? Abus? Droits des citoyens? L'ensemble? Services provinciaux, municipaux, privés?
Répercussions et efficacité du RAPC	Effets sur l'organisme de services sociaux et les groupes de clients? Besoins changeants? Conception, innovation? Répercussions évidentes sur les bénéficiaires depuis 1966? Solutions de rechange au modèle de RAPC actuel?
Administration du RAPC	Divers modèles provinciaux, municipaux, territoriaux? Relations entre les secteurs public et privé? Relativement efficace comme instrument? Processus d'application des politiques, règlements, relations administratives fédérales-provinciales? Circulation de l'information?
RAPC et programmes de travail et d'emploi	Répercussions du chômage sur les programmes du RAPC? Programmes du RAPC et de l'EIC? La personne "apte au travail" comme bénéficiaire de prestations? Options et solutions de rechange?
Budget, politique et procédures de programme	Modèles actuels et naissants de gestion du RAPC d'ordre provincial, municipal et territorial? Participation aux processus d'élaboration des politiques et des programmes? Innovations et réactions aux changements? Comment peut-on améliorer la gestion du RAPC? Quels en sont les points forts?

Préoccupations et thèmes nouveaux	Quels sont les nouveaux thèmes et questions? Quelles recommandations peut-on faire? Quelles sont les options?

Questions à l'intention de Santé et Bien-être social Canada

Questions de principe

1. Quels sont les principaux objectifs du Régime d'assistance publique du Canada?

2. Dans quelle mesure chacun de ces objectifs est-il atteint?

3. Faudrait-il changer certains de ces objectifs et faudrait-il en ajouter des nouveaux?

4. De façon générale, quelles ont été les principales conséquences positives du RAPC? Et les conséquences négatives?

5. La réaffectation des ressources du RAPC à d'autres types de prestations permettrait-elle d'avoir un effet plus important sur la population cible actuelle?

6. Y a-t-il des moyens plus efficaces pour le gouvernement fédéral de réaliser les objectifs du RAPC en matière de politique sociale?

7. Les lois et pratiques provinciales sont-elles compatibles avec les exigences du RAPC? Un bref aperçu de la situation dans chaque province serait apprécié.

8. Quelle est l'attitude du Ministère à l'égard de la position des provinces selon laquelle une flexibilité accrue dans l'utilisation des fonds du RAPC permettrait d'accroître l'efficacité, par exemple le partage des services offerts par l'intermédiaire du réseau d'écoles publiques.

9. Quelle est l'attitude du Ministère à l'égard de l'idée selon laquelle les provinces devraient être autorisées à garder une partie des fonds fédéraux lorsqu'elles parviennent à réaliser une "économie", c'est-à-dire lorsque les dépenses sont inférieures à ce qu'elles auraient été normalement?

10. Veuillez indiquer sommairement les innovations récentes ainsi que les initiatives envisagées en vue d'améliorer les rapports avec l'EIC.

11. Quelle est votre attitude à l'égard de la question de faire une plus grande utilisation des fonds du RAPC en vue de payer les services d'emploi provinciaux pour les personnes aptes au travail qui reçoivent des prestations?

12. Quelle est la position du Ministère relativement aux changements à apporter au RAPC en vue de permettre un recours accru aux organismes de service à but lucratif?

13. Quelles mesures supplémentaires, le cas échéant, pourraient être prises en vue de simplifier et d'accélérer :

    a) les méthodes d'établissement des listes (listes A, B, C) et

    b) le règlement définitif des réclamations?

14. Seriez-vous en faveur d'un changement aux modalités de partage des coûts qui privilégierait :

    le financement global;

    des lois distinctes dans le cas de services bien rodés, par exemple la Loi du Manitoba sur les garderies;

    des formules de paiement par habitant ou autres?

15. Le Canada devrait-il avoir plus d'influence sur la conception, l'application et l'efficacité des programmes provinciaux?

16. Y a-t-il lieu de préconiser :

    des barèmes nationaux d'aide minimum;

    des normes minimales de service dans des domaines clés comme le bien-être des enfants?

17. Que feriez-vous de la partie II du RAPC?

18. Pourquoi n'a-t-on pas davantage utilisé la partie III? Que feriez-vous à cet égard?

19. Y a-t-il une meilleure façon de garder

    a. une interconnexion avec d'autres programmes de maintien du revenu; et

    b. leur impact sur le RAPC visible aux décideurs?

Le 9 avril 1985

Questions à l'intention de Santé et Bien-être social Canada (suite)

Demandes de données

1. Veuillez décrire l'impact des programmes fédéraux de maintien du revenu suivants sur la demande et l'utilisation des programmes d'aide sociale financés par le RAPC :

   Allocations familiales
   Crédit d'impôt pour enfants à charge
   Sécurité de la vieillesse et Supplément de revenu garanti
   Régime des pensions du Canada
   Assurance-chômage

2. Veuillez décrire l'impact du RAPC sur :

   la conception des programmes provinciaux d'aide sociale et de services sociaux;

   le rythme auquel de nouveaux programmes ont été mis en oeuvre, par exemple les garderies;

   le nombre et les qualifications des préposés à la prestation des services;

   le barème de l'aide sociale;

   des changements dans la disponibilité des services aux populations admissibles;

   les normes de service;

   la convenance des barèmes de l'aide sociale?

3. Quelles ont été les principales tendances nationales dans la composition de la clientèle depuis 1966?

4. Veuillez nous donner les informations dont vous disposez sur la question des droits des clients et des abus :

   Quelle est l'importance du problème posé par les trop-payés? Pouvez-vous donner une estimation du coût annuel en vous basant sur la dernière année pour laquelle vous disposez de chiffres?

Bénéficiaires non admissibles. Pouvez-vous donner une estimation du nombre de ces bénéficiaires au cours de l'année la plus récente pour laquelle vous avez des données? Pouvez-vous ventiler ceux-ci par catégorie, par exemple : allocations aux mères nécessiteuses, personnes aptes au travail, etc.? Quel est leur coût annuel?

Poursuites. Recevez-vous des rapports des autorités provinciales à ce sujet? Combien de a) poursuites et b) condamnations y a-t-il eu en 1983-1984 pour abus de l'aide sociale?

La procédure d'appel. Fonctionne-t-elle correctement? Veuillez indiquer le nombre d'appels interjetés au cours des années 1980-1981, 1981-1982 et 1982-1983. Quel est le pourcentage des appels qui ont été maintenus?

5. Si l'on pose que les demandes de partage des coûts faites par les provinces pour les fonds déjà dépensés représentent 100, quel pourcentage a en effet été couvert par le RAPC au cours des trois dernières années pour lesquelles on dispose de chiffres?

6. Dans quelle mesure les suppléments qui sont versés aux personnes à faible revenu et dont les coûts peuvent être partagés ont-ils été fournis par les provinces au cours de la dernière année pour laquelle ces données sont disponibles?

7. À quel rythme les foyers de soins spéciaux et les organismes sont-ils retirés des listes?

Le 9 avril 1985

Pièce jointe B

Les documents de recherche utilisés

La Loi sur le RAPC, ainsi que le Règlement, les ententes et les notes et lignes directrices du RAPC.

Régime d'assistance publique du Canada, rapports annuels, 1966-1967 à 1982-1983.

Budget des dépenses 1985-1986 (partie III), Santé et Bien-être social Canada.

Mentions du RAPC dans le Hansard, 1965-1966.

Le régime de sécurité du revenu au Canada, Conférence interprovinciale des ministères responsables des services sociaux, septembre 1980.

Le fédéralisme fiscal au Canada, Rapport du Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, août 1981.

Rapport du Groupe de travail fédéral-provincial chargé d'examiner le RAPC et le PRDI (Murphy-Junk) présenté aux ministres des services sociaux du fédéral, des provinces et des territoires, mai 1981 (confidentiel).

Rapport final du Comité fédéral-provincial d'examen du RAPC et du VRDP (Byrne-Kuropatwa) présenté aux ministres des services sociaux du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires, décembre 1981.

Rapports du Comité permanent des hauts fonctionnaires (relevant des sous-ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des Services sociaux) :

- Rapport n° 1 (mars 1983)
- Rapport n° 2 (octobre 1983)
- Rapport n° 3 (octobre 1984)

An Overview of Selected Government Initiatives Affecting Unemployed Employables, Santé et Bien-être social Canada, juillet 1984 (document interne).

Chronology of Selected Federal Social Welfare Legislation, By Program, 1867-1983, Santé et Bien-être social Canada.

Répertoire de programmes de sécurité de revenu au Canada, Rapport du Comité permanent des hauts fonctionnaires relevant des sous-ministres fédéral, provinciaux et territoriaux des services sociaux, novembre 1984.

CAP/VRDP Evaluation Assessment Report, Santé et Bien-être social Canada, août 1982 (confidentiel).

Sécurité sociale, programmes nationaux, vol. 6 : Allocations et services sociaux, Statistique Canada, 1982.

Statistiques de la sécurité sociale, Canada et provinces, 1958-1959 à 1982-1983, Santé et Bien-être social Canada.

L'évolution des revenus au Canada, 1970-1980, Statistique Canada, 1984.

Évolution et répartition de la population au Canada, Statistique Canada, 1984.

Données de base sur la pauvreté au Canada, 1983, Conseil canadien de développement social, 1983.

Les seuils de pauvreté de 1985, estimations du Conseil national du bien-être social, mars 1985.

Report of the Manitoba Task Force on Social Assistance, septembre 1983.

Bella, Leslie, "The Canada Assistance Plan", Le travailleur social, vol. 45, été 1977.

Bella, Leslie, "The provincial role in the Canadian welfare state: The influence of provincial social policy initiatives on the design of the Canada Assistance Plan", Administration publique du Canada, vol. 22, n° 3, automne 1979.

Dyck, Rand, "The Canada Assistance Plan: The ultimate in cooperative federalism", Administration publique du Canada, vol. 19, n° 4, hiver 1976.

Hum, Derek, Federalism and the Poor: A Review of the Canada Assistance Plan, Conseil économique de l'Ontario, 1983.

M. Mendelson, The Administrative Cost of Income Security Programs: Ontario and Canada, Conseil économique de l'Ontario, 1979.

Pièce jointe C

Les mémoires

Colombie-Britannique	Sous-ministre des Ressources humaines
Alberta	Ministre des Services sociaux et de l'Hygiène communautaire
Saskatchewan	Sous-ministre des Services sociaux
Ontario	Sous-ministre adjoint (élaboration des politiques et programmes) Ministère des services sociaux et communautaires
Nouveau-Brunswick	Sous-ministre des Services sociaux
	Directeur exécutif (politique fiscale), Ministère des Finances
Île-du-Prince-Édouard	Directeur des Services de gestion
	Ministère de la Santé et des Services sociaux
Terre-Neuve	Ministre des Services sociaux
	Sous-ministre des Travaux publics et des Services
Région de la Capitale nationale	Conseil consultatif canadien de la situation de la femme
	Association des hôpitaux du Canada
	Services à la famille-Canada
	L'Institut Vanier de la famille
	École de service social Université McGill
	Coalition canadienne des services à l'enfance en difficulté

Appendice 2

QU'EST-CE QUE LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA?

Introduction

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) est le nom d'une loi fédérale adoptée en 1966. Cette loi autorise le gouvernement du Canada à rembourser jusqu'à 50 % des dépenses approuvées des gouvernements provinciaux. Voici les principaux services approuvés :

L'assistance sociale accordée aux particuliers ou aux familles pour la nourriture, le logement ou les vêtements. Plus des trois quarts de la somme versée aux provinces en vertu du RAPC servent à rembourser une partie de l'assistance sociale accordée.

Un vaste éventail de services sociaux tels que les services de bien-être social de l'enfance et les services de garderie, les établissements pour les personnes handicapées, les malades mentaux et les déficients mentaux et les services de counselling.

La loi autorise également le gouvernement fédéral à payer une partie des frais administratifs des provinces pour la prestation des services susmentionnés.

Il pourrait être utile de faire la distinction entre le RAPC, qui est une loi fédérale appliquée par Santé et Bien-être social Canada, et :

1. les systèmes de prestation de services des gouvernements provinciaux ou des organismes privés pour lesquels le RAPC verse de l'argent;

2. les services offerts par ces organismes.

Dans la pratique, cependant, les trois éléments sont regroupés en tant que "RAPC". Dans le présent rapport, le RAPC signifiera également ces trois éléments, sauf indication contraire.

Le RAPC a remplacé d'autres programmes en vertu desquels le Canada partageait certaines dépenses engagées par les gouvernements provinciaux. Le RAPC a également inclu des domaines nouveaux. Le partage des coûts des services sociaux existait déjà de nombreuses années avant la création du RAPC. La nécessité du partage des coûts des services sociaux a une origine constitutionnelle. En vertu de l'article 92 de l'Acte constitutionnel de 1867, les provinces sont responsables de la politique sociale. C'est cependant le gouvernement fédéral qui a le pouvoir de réunir

des fonds par la taxation directe. Il en est donc résulté une association, en vertu de laquelle les provinces offrent des services et le Canada partage les coûts de ces services. La question est traitée plus en détail à l'appendice 3.

Objectifs initiaux du RAPC

C'est lors du discours du trône de 1965 qu'il a été fait mention publiquement du Régime d'assistance publique du Canada pour la première fois. Ce dernier était l'un des cinq éléments d'un programme visant à abolir la pauvreté au Canada. On voulait également ainsi encourager les provinces à intégrer divers programmes et à n'avoir qu'un seul régime global d'assistance sociale. On a ainsi obtenu un programme fondamental de lutte contre la pauvreté.

A. Objectifs premiers

Les objectifs du gouvernement fédéral pour le RAPC sont exposés en détail dans le rapport présenté en 1969 par le sous-ministre du Bien-être national de l'époque. Les deux principaux objectifs étaient les suivants :

> Aider à procurer une assistance suffisante aux personnes nécessiteuses.
>
> Encourager la mise sur pied et l'élargissement des services de bien-être social (de protection, de prévention, de réadaptation et de développement) pour aider à prévenir la pauvreté et la dépendance et à en supprimer les causes.

Le premier objectif consistait donc à lutter contre la pauvreté et le second à en supprimer les causes et à prévenir la dépendance économique.

B. Objectifs secondaires

Une série d'objectifs secondaires avaient trait à l'amélioration des moyens qui permettraient d'atteindre les objectifs premiers :

> Encourager la création de programmes complets et intégrés d'assistance générale, afin qu'un seul programme puisse répondre aux besoins divers de nombreux groupes de personnes.
>
> Garantir de l'aide même aux personnes qui ne satisfont pas aux exigences relatives à la période de résidence dans la province.

Créer une structure facilitant la collaboration fédérale-provinciale pour l'élaboration de programmes d'assistance et de bien-être social plus efficaces.

Encourager l'élargissement des services d'assistance provinciaux et encourager les bénéficiaires de l'assistance à profiter des services de réadaptation professionnelle, de formation et de placement conçus pour les aider à se trouver du travail.

À l'heure actuelle, les gouvernements fédéral et provinciaux ont encore ces objectifs.

Qui bénéficie du RAPC?

Le Régime d'assistance publique du Canada partage les coûts de l'assistance sociale accordée à toute personne résidant au Canada et dont les besoins fondamentaux (nourriture, vêtements, logement et fournitures ménagères) lui coûtent plus que ce dont elle dispose ou ce qu'elle peut obtenir. En vertu du RAPC, ce qu'il en coûte pour combler l'écart entre la somme que la personne possède et le coût de ces besoins fondamentaux est partagé jusqu'à concurrence d'un montant maximal établi par la province.

Si le total des revenus et des avoirs d'une personne est inférieur à ce qu'il en coûterait pour satisfaire ses besoins fondamentaux, cette personne est considérée comme "nécessiteuse". La condition à remplir pour être admissible à de l'assistance publique est d'être une personne nécessiteuse.

On utilise ce critère, de même qu'un second critère plus général, pour déterminer l'admissibilité des personnes à des services sociaux ou à des services de bien-être social. En vertu de ce second critère, les "personnes qui deviendront vraisemblablement des personnes nécessiteuses" si de tels services ne leur sont pas offerts deviennent, elles aussi, admissibles.

C'est aux provinces qu'il appartient de concevoir et d'effectuer les deux vérifications permettant de déterminer qui est admissible. Santé et Bien-être social Canada fournit des lignes directrices à ce sujet. Toutefois, lorsqu'on procède à l'examen des besoins, il faut tenir compte des besoins matériels des personnes et des revenus et avoirs dont elles disposent.

Cette insuffisance des revenus et des ressources par rapport aux besoins à satisfaire peut résulter de toute cause acceptable par les provinces. Ces causes comprennent

un handicap physique ou mental, le chômage et le statut de mineur.

Toutes les personnes "nécessiteuses" ont droit à l'assistance publique. Toute personne qui satisfait aux critères d'admissibilité doit se voir accorder de l'assistance publique sous la forme d'un montant stipulé par la loi provinciale.

Donc, ni le Canada, ni les provinces n'ont de grands pouvoirs discrétionnaires pour ce qui concerne l'octroi de l'assistance publique. Le nombre des personnes nécessiteuses échappe également au contrôle provincial.

Le mécanisme de base du RAPC

Des accords fédéraux-provinciaux autorisent le partage des coûts des services offerts, qui est suivi d'un règlement des réclamations provinciales. Ces trois éléments clés sont décrits ci-dessous.

A. Accords fédéraux-provinciaux

Toute province qui souhaite recevoir des contributions du gouvernement fédéral doit conclure une entente officielle avec le Canada. Les conditions de ces accords sont stipulées par le RAPC et elles sont communes à tous les accords. En vertu de ces ententes, chaque province accepte devant la loi :

De fournir de l'aide financière à ou pour toute personne "nécessiteuse".

De tenir compte des besoins financiers, de même que des revenus et des ressources du demandeur, au moment de décider de son admissibilité et de calculer l'aide à laquelle il a droit.

De ne pas exiger de période de résidence dans la province.

D'établir une procédure d'appel permettant au demandeur de contester les décisions de ceux qui appliquent les programmes provinciaux concernant l'admissibilité ou les services offerts.

De fournir au gouvernement canadien des données sur la gestion et l'exploitation du système provincial.

Chaque province et territoire a conclu un accord écrit de ce type avec le gouvernement canadien. Chacune des parties peut annuler cet accord en donnant un préavis d'un an.

Chaque province doit avoir ses propres lois et règlements déterminant le mandat et la portée des programmes d'assistance sociale pour lesquels elle reçoit des contributions du gouvernement fédéral. Ils sont rédigés comme le stipulent les accords. Ils sont examinés par les administrateurs du RAPC et, une fois que ceux-ci ont décidé qu'ils étaient acceptables, ils sont indiqués dans une annexe à l'accord. Environ 1,500 lois et règlements provinciaux sont ainsi énumérés.

Certains programmes de service social, tel que le bien-être social de l'enfance, s'appuient également sur la législation provinciale. L'admissibilité à beaucoup de ces programmes est un droit statutaire, c'est-à-dire que la province doit fournir le service aux personnes qui remplissent les conditions voulues.

Toutefois, dans beaucoup d'autres domaines, il n'existe pas de droit statutaire aux services. Leur prestation est discrétionnaire.

B. La prestation des services

La gestion des services sociaux est la responsabilité des provinces et territoires. Quant aux services proprement dits, ils sont fournis par les fonctionnaires provinciaux, le personnel des municipalités et les organismes privés. Généralement parlant, ces derniers n'offrent pas de services d'assistance sociale de longue durée. Le gouvernement canadien ne fournit pas directement de services.

Le gouvernement canadien influence cependant la conception des programmes par la législation et des lignes directrices. Celles-ci, en particulier, précisent qui est admissible à certains services et, dans certains cas, de quelle façon cette admissibilité doit être déterminée. La loi et le règlement excluent certaines activités des accords sur le partage des coûts : les services éducatifs, correctionnels et récréatifs. En outre, la loi empêche le RAPC de partager des coûts que d'autres programmes fédéraux doivent partager (par exemple, le programme mis en oeuvre en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis qui doit partager les coûts des services de santé).

Les services à frais partagés peuvent, en fait, être fournis par les provinces, les administrations municipales ou des organismes privés. Dans trois provinces (l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et le Manitoba), les administrations municipales sont beaucoup mises à contribution, tandis que dans d'autres provinces, le rôle qu'elles jouent est limité. Les organismes privés fournissent certains services dans toutes les provinces.

C. Le recouvrement des fonds

Les provinces reçoivent une partie des fonds du RAPC avant que les services ne soient offerts par les divers organismes fournisseurs. Ces avances sont fondées sur les estimations des dépenses faites par les provinces. Par la suite, on compare le montant des avances avec celui des dépenses réelles et l'on procède alors au redressement qui s'impose.

L'assistance sociale fournie directement par les gouvernements provinciaux peut faire l'objet d'un recouvrement de fonds si les services en question ont été énumérés dans l'annexe ou approuvés de la façon décrite précédemment. Des administrateurs fédéraux du RAPC déterminent également l'admissibilité des organismes non provinciaux nommés par les provinces. Si ceux-ci sont jugés acceptables, ils sont alors "énumérés" dans une autre annexe au RAPC. Une fois les organismes énumérés dans l'annexe, leurs dépenses peuvent également être partagées. Des dépenses effectuées avant la date d'approbation ou d'énumération par le RAPC peuvent être partagées rétroactivement.

La plus grande partie de l'argent qui est dû aux provinces leur est versé une fois par mois. Le règlement final des réclamations annuelles est en retard de 7 à 8 ans. S'il en est ainsi, c'est en partie parce qu'il faut déterminer les services qui, depuis 1977, sont assurés en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis et non du RAPC.

On a des raisons de croire que, au fur et à mesure que les revenus des provinces se raréfient, celles-ci font de plus en plus d'efforts pour recouvrer de l'argent du RAPC.

Les chiffres les plus récents fournis par Santé et Bien-être social Canada montrent que, pour 1982-1983, les versements faits aux provinces en vertu du RAPC représentaient 38.5 % de la totalité des dépenses provinciales au chapitre des services sociaux. Pour ce

qui concerne les provinces prises individuellement, ce pourcentage allait de 36.6 % pour l'Ontario à 43.9 % pour le Nouveau-Brunswick.

Les tendances de la clientèle

En 1966, le RAPC a commencé à prendre en charge la clientèle des programmes décrits à l'appendice 3. Généralement parlant, à ce moment-là, la majorité des demandeurs étaient des personnes physiquement handicapées et des cas d'allocations aux mères nécessiteuses. Les personnes aptes au travail ne représentaient que de 10 à 15 % de la clientèle.

Au cours des années 1970, le nombre des cas d'allocations aux mères nécessiteuses a augmenté rapidement, en même temps que croissait le nombre des familles monoparentales au Canada. À la fin de la décennie, ce groupe de cas était dominant. Depuis lors, le pourcentage de cas d'allocations aux mères nécessiteuses a décrû légèrement par rapport à la totalité des cas.

Le tableau ci-dessous illustre le déclin du pourcentage de la clientèle formé par les parents seuls :

Parents seuls qui reçoivent de l'assistance

	Mars 1981	Mars 1982	Mars 1983
	(milliers $)		
Nombre estimatif de parents seuls	211	216	243
Pourcentage de la totalité des bénéficiaires de l'assistance de base**	29	28	25

Remarque : La catégorie des personnes aptes au travail et celle des parents seuls ne s'excluent pas mutuellement.

Source : Santé et Bien-être social Canada

En mars 1983, 56 % des cas d'assistance au Canada étaient des célibataires, 25 % des parents seuls, 13 % des couples avec personnes à charge et 6 % des couples sans personne à charge. Quelque 37 % avaient moins de 30 ans, 39 % étaient âgés de 31 à 50 ans et 24 % avaient plus de 61 ans.

Selon les dispositions du RAPC, l'assistance sociale peut être légalement versée par les provinces à des personnes qui travaillent mais qui sont quand-même "nécessiteuses", habituellement parce qu'elles gagnent peu et qu'elles ont une grosse famille ou un problème particulier lié à un handicap quelconque. Cependant, ce pouvoir de verser des suppléments de revenu aux travailleurs économiquement faibles n'a pas été pleinement utilisé par les provinces. De mars 1981 à mars 1984, quand le nombre des clients aptes au travail était plus élevé qu'il ne l'avait jamais été, seulement 4.5 % de la totalité de la clientèle entrait dans cette catégorie.

Le fait que le système n'ait pas aidé le travailleur économiquement faible est une des raisons pour lesquelles on a entrepris une révision importante du RAPC au milieu des années 1970.

En 1979-1980, on a assisté à un autre changement majeur : le nombre des assistés aptes au travail a commencé à croître régulièrement. Leur pourcentage est passé de 10 à 12 % environ en 1979 à 50 % environ à l'heure actuelle. Le tableau ci-dessous nous renseigne sur la croissance du nombre des clients aptes au travail et sur leur pourcentage par rapport à la totalité des cas :

Clients aptes au travail

	Mars 1981	Mars 1982	Mars 1983	Mars 1984
		(milliers $)		
Nombre estimatif de clients jugés aptes au travail*	265	306	451	481
Pourcentage de la totalité des bénéficiaires de l'assistance de base**	36	39	47	48

* La définition varie d'une province à l'autre.
** Plusieurs programmes à coûts partageables en vertu du RACP ont été exclus, puisqu'ils sont considérés comme des programmes "supplémentaires".

Source : Santé et Bien-être social Canada

Les dernières données fournies par Santé et Bien-être social Canada sont celles de décembre 1984. Elles révèlent que le nombre des clients aptes au travail a diminué légèrement, atteignant 472,000.

L'accroissement du nombre des clients aptes au travail a eu des conséquences importantes :

Le RAPC n'a pas été conçu pour ces personnes et les services qui leur sont offerts pour les aider à réintégrer le marché du travail sont généralement considérés comme inadéquats.

À cause de l'accroissement du nombre des assistés aptes au travail, le coût de l'assistance a augmenté d'une manière spectaculaire.

L'effet des besoins en assistance sociale des travailleurs est devenu une question politique importante.

En outre, l'effet d'incitation au travail attribuable à la façon dont on traite le revenu gagné au moment du calcul des prestations est devenu une question importante sur le plan politique et sur celui de la conception de programme.

Les services d'emploi

Seulement deux services incitant les personnes à travailler sont mentionnés explicitement dans la Loi sur le RAPC :

Les projets d'adaptation au travail. Les provinces recrutent des personnes aptes au travail qui ont besoin d'acquérir des compétences adaptées aux exigences du milieu de travail. Les personnes font des travaux précis tels que des réparations domiciliaires. Elles acquièrent de "l'expérience de travail" et reçoivent également des conseils ou des services thérapeutiques si elles souffrent de troubles du comportement. Les personnes peuvent participer à un projet pendant 2 ou 3 ans.

Les articles nécessaires pour exercer un métier ou pour occuper un emploi quelconque. Ceux-ci comprennent des outils et des vêtements spéciaux. D'autres services de bien-être social comme les services de réadaptation, de consultation et de garderie peuvent également être fournis.

En fait, les provinces ont recours à une variété croissante de moyens pour encourager et aider les personnes aptes au travail à recommencer à travailler. Toutefois, parce que le RAPC ne traite pratiquement pas de tels moyens, les coûts d'un nombre substantiel de ces derniers ne sont pas partagés.

L'augmentation considérable de la demande de services sociaux par des personnes qui ne sont pas "nécessiteuses" est une autre tendance importante. L'exemple le plus significatif de tels services est celui des garderies.

Cette tendance incite à rendre les services sociaux universels plutôt que disponibles seulement pour certaines catégories de personnes. Les pressions qui s'exercent sur les provinces et le gouvernement du Canada pour qu'ils fassent bénéficier plus de gens du RAPC sont manifestes.

Les provinces offrent certains services avec plus de largesse que la politique de partage des coûts du RAPC ne le leur permet.

Comment le Régime d'assistance publique du Canada s'intègre-t-il au système national de sécurité du revenu

Le gouvernement du Canada offre une gamme étendue de programmes de sécurité du revenu à la population :

Pour les personnes âgées, il y a les prestations de sécurité de la vieillesse et le Supplément de revenu garanti si elles ont peu de revenus additionnels.

Pour les personnes âgées qui ont été actives sur le marché du travail, il y a les prestations de retraite du Régime de pensions du Canada.

Pour les enfants, il y a les allocations familiales et le Crédit d'impôt pour enfant.

Pour les invalides qui travaillaient avant de devenir invalides, il y a les prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada.

Pour les survivants de personnes qui ont travaillé, il y a les prestations de survivants du Régime de pensions du Canada.

Pour les anciens combattants et les membres de leur famille, il y a des allocations et des pensions.

Pour les personnes qui ont perdu leur emploi, il y a les prestations d'assurance-chômage.

Cependant, pour une raison quelconque, un grand nombre de Canadiens sont incapables de participer aux programmes susmentionnés ou ont besoin de plus d'aide que ces programmes ne leur offrent.

Le Régime d'assistance publique du Canada a été conçu pour assurer la sécurité du revenu à tout Canadien qui en a besoin et qui n'est pas admissible aux programmes susmentionnés ou qui ne peut s'en prévaloir parce qu'ils sont inadéquats. C'est dans ce sens-là que le Régime d'assistance publique du Canada est un programme de dernier ressort.

C'est aux gouvernements provinciaux qu'il appartient de servir ce groupe restant et de déterminer la mesure dans laquelle celui-ci doit être aidé. L'envergure de l'assistance accordée dépend des capacités financières de chaque province.

A. La demande d'assistance sociale est influencée par d'autres programmes

Conformément à l'un des principes du RAPC, le demandeur est tenu de faire appel à toutes les autres sources de revenu possibles avant qu'on puisse déterminer a) l'admissibilité à l'assistance sociale et b) le montant des prestations mensuelles. Ce n'est que si la personne intéressée a fait appel à toutes ses autres sources de revenu et que la somme ainsi réunie ne suffit toujours pas à satisfaire ses besoins qu'elle est admissible à l'assistance sociale. En outre, le montant des prestations d'assistance sociale qui est accordé ne fait que combler l'écart entre la somme des autres revenus et le taux d'assistance établi par la législation provinciale.

Voilà le mécanisme grâce auquel l'assistance sociale financée par le RAPC devient le "filet de sécurité" national ou le dernier recours de la population.

L'une des conséquences importantes de ce rapport étroit qui existe entre le programme d'assistance sociale et d'autres programmes de sécurité du revenu, c'est que les coûts de l'assistance sociale et son utilisation sont grandement influencés par la modification des conditions d'admissibilité établies pour les autres programmes et des montants accordés en vertu de ces derniers. Beaucoup de ces programmes sont fédéraux.

Dans certains cas, comme la Sécurité de la vieillesse du gouvernement fédéral et le Supplément de revenu garanti, les prestations sont suffisamment élevées pour que la plupart des bénéficiaires ne puissent être admissibles à l'assistance sociale provinciale. Cela se produit également dans le cas des allocations au conjoint et de l'assurance-chômage et, parfois, du Régime de pensions du Canada. En fait, cette catégorie de programme remplace l'assistance sociale.

Il y a toutefois des recoupements entre ces programmes et le programme d'assistance sociale. En effet, on a souvent recours à l'assistance sociale pour satisfaire aux besoins fondamentaux des personnes pendant que celles-ci attendent que l'on établisse leur admissibilité à ces autres programmes. Il se peut que les provinces aient de la difficulté à récupérer une partie de leurs dépenses. Lorsque les conditions d'admissibilité aux autres programmes se font plus faciles ou plus difficiles à remplir, les coûts et la clientèle du RAPC changent également. Le meilleur exemple est le cas de l'assurance-chômage. De cette façon, le gouvernement canadien influe sur ses dépenses liées au RAPC.

Il existe un deuxième groupe de programmes qui accordent des montants qui ne dépassent généralement pas les montants d'assistance sociale maximaux versés. Dans ces cas-là, beaucoup de personnes reçoivent de l'argent de deux programmes en même temps. Voici des exemples des programmes de ce second groupe : le crédit d'impôt remboursable pour enfant, les allocations familiales et les suppléments de revenu provinciaux tels que le "Family Income Plan" de la Saskatchewan.

Pour illustrer ce point, mentionnons qu'une augmentation majeure du montant des prestations et de la protection en juin 1971 a entraîné une diminution du nombre des personnes aptes au travail recevant de l'assistance sociale. En mars 1971, l'année de ce changement, environ 1,460,064 personnes ont reçu de l'assistance sociale. Durant les trois années suivantes, ce chiffre a diminué et il a atteint 1,208,628 personnes en mars 1974. Incidemment, ce nombre était le chiffre annuel le plus faible depuis 1968, la première année où le RAPC a fonctionné pleinement.

Inversement, bien que les données existantes soient moins probantes, on peut également supposer que la récente limitation du nombre des personnes admissibles à l'assurance-chômage a contribué à la croissance du nombre des assistés aptes au travail depuis 1981.

De 1968-1969 à 1984-1985, les dépenses du RAPC en assistance sociale ont augmenté de 15.47 % en moyenne. Toutefois, au cours des années 1971-1972 et 1972-1973, années les plus touchées par la libéralisation de l'assurance-chômage, l'augmentation annuelle des coûts n'a été que de 4.7 % en moyenne.

Le nombre des personnes qui deviennent des assistés sociaux parce qu'elles ont reçu toutes les prestations d'assurance-chômage auxquelles elles avaient droit

montre la mesure dans laquelle la nécessité d'un filet de sûreté dépend de l'envergure de la protection garantie par d'autres programmes.

Il existe un troisième groupe de programmes : ceux-ci offrent de l'aide à beaucoup de bénéficiaires de l'assistance sociale et des services de bien-être social. Il s'agit de programmes qui ne versent pas d'argent directement aux bénéficiaires, tels que la SCHL, les programmes provinciaux de logement, l'aide juridique, les subventions de transport, etc. Ceux-ci ont généralement pour effet de rendre un bien ou un service disponible gratuitement ou à un taux réduit grâce à une subvention. Habituellement, on ne tient pas compte des avantages que les personnes retirent de ces programmes lorsqu'on calcule leurs ressources et leurs besoins.

B. Chevauchement entre les programmes sur le plan financier

Dans le cas des allocations familiales et du Crédit d'impôt pour enfants, la politique du gouvernement fédéral veut que l'on ne considère pas les versements en question comme des revenus lorsqu'on détermine le montant de l'assistance à accorder. La plupart des provinces se conforment à cette politique. Cela a pour effet d'accroître les dépenses liées au RAPC de 50 % de la valeur totale de la somme versée aux assistés en vertu des deux programmes susmentionnés (dans les provinces qui ne soustraient pas de l'assistance un montant équivalent à cette somme). C'est surtout de cette façon que, sur le plan financier, le RAPC chevauche les autres programmes fédéraux de sécurité du revenu.

Au milieu des années 1970, le gouvernement canadien a tenté de convaincre les provinces de considérer les allocations familiales comme un revenu; toutefois, depuis ce temps-là, il a pris la position contraire. Si le gouvernement canadien exigeait que les allocations soient considérées comme un revenu, les provinces pourraient réagir en établissant les taux de manière à annuler les effets de cette politique. Cela pourrait réduire mais non éliminer les économies réalisées par le gouvernement fédéral.

C. Problèmes administratifs

De façon générale, ce sont les prestations d'assistance sociale que l'on réduit lorsqu'on tient compte des sommes accordées en vertu d'autres programmes, plutôt que le contraire.

Cela crée un lourd fardeau administratif pour les provinces. Le personnel de l'assistance sociale doit vérifier continuellement si les demandeurs tirent des revenus d'autres programmes. Les gestionnaires de l'assistance provinciale doivent également passer beaucoup de temps à s'adapter aux changements subis par d'autres programmes, surtout fédéraux. Plus le nombre des programmes qui versent simultanément de l'argent à une même famille est élevé, plus la probabilité d'une compensation excessive et d'une non-déclaration de ce revenu est grande. On fait souvent allusion au problème de "l'empilage" des prestations tirées de diverses sources non coordonnées.

Qui plus est, le nombre et la portée des autres programmes qui peuvent influer sur le nombre de personnes admissibles au RAPC et sur l'importance des montants accordés à ces dernières ont beaucoup augmenté depuis 1966. Cela a considérablement accru les risques que l'impact sur l'assistance sociale des changements subis par d'autres programmes a) demeure incertain, b) soit important et c) engendre des paiements en excédent.

Résumons : le fait que l'assistance sociale soit le filet de sûreté social dans lequel tombent les personnes qui n'ont pas droit à l'aide provenant d'autres programmes, surtout fédéraux, ou qui reçoivent une aide insuffisante de ces programmes, produit les résultats suivants :

Des fluctuations du nombre de personnes admissibles à l'assistance sociale et des montants qui leur sont accordés.

Des versements excédentaires ou insuffisants par suite d'une mauvaise coordination des programmes.

Des problèmes complexes dans la gestion de l'assistance sociale, parce qu'il faut tenir compte des sommes accordées en vertu d'autres programmes et des changements dans les règlements de ces derniers.

Des initiatives intergouvernementales résultant en des modifications de règlements qui, à leur tour, ont des répercussions sur l'assistance sociale sont parfois prises sans qu'il y ait eu des consultations suffisantes.

De la confusion dans l'esprit du public, en général et des bénéficiaires de l'assistance en particulier qui ne savent plus très bien qui offre

quoi et quels rapports il y a entre les divers programmes.

En résumé, le RAPC partage les coûts d'un groupe de programmes provinciaux dont la demande dépend directement a) des changements dans le rendement économique du pays et b) des changements sur le plan de la convenance et de l'accessibilité des programmes nationaux de soutien du revenu.

Les incidences financières

Nous avons dégagé les tendances (depuis 1967 à la date la plus récente possible) de trois types de données :

Le taux moyen non ajusté d'augmentation annuelle des versements totaux faits par le gouvernement fédéral aux provinces en vertu du RAPC : l'augmentation annuelle moyenne pour les années 1967-1968 à 1984-1985 est de 15.94 %. Au chapitre de l'assistance sociale, l'augmentation annuelle est de 15.47 % pour les années 1968-1969 à 1984-1985. Les variations annuelles allaient de -4.7 % entre 1976-1977 et 1977-1978 à 33.01 % entre 1969-1970 et 1970-1971. Comme on peut le constater, les augmentations les plus fortes se sont produites au cours des premières années d'existence du RAPC.

La courbe obtenue comporte trois sommets relativement peu élevés correspondant aux trois périodes d'augmentation maximale des dépenses totales en vertu du RAPC : de 1969-1970 à 1970-1971, de 1974-1975 à 1975-1976 et de 1981-1982 à 1982-1983. Les points les plus bas ont été atteints de 1971-1972 à 1972-1973, comme nous l'avons déjà dit, à cause des changements dans l'assurance-chômage, et de 1976-1977 à 1977-1978, après la mise en oeuvre de la Loi sur le financement des programmes établis. Depuis 1982-1983, le taux d'augmentation est à la baisse.

Bien que ne constituant qu'un faible pourcentage des coûts totaux liés au RAPC, les coûts en services sociaux ont augmenté plus rapidement que les coûts en assistance. En 1968-1969, les coûts en services de bien-être social représentaient 5.75 % de la somme versée aux provinces. En 1984-1985, ils représentaient 13.9 % de cette somme. De 1968-1969 à 1984-1985, l'augmentation d'une année à l'autre a été de 22.54 % en moyenne. La plus forte augmentation a été celle de 1974-1975 à 1975-1976, soit 51.02 %, tandis que la plus faible a eu lieu de 1982-1983 à 1983-1984, soit de 6.65 %.

Les dépenses fédérales annuelles par personne (tous les bénéficiaires) : on obtient celles-ci en divisant la somme versée annuellement aux provinces par le nombre de cas et de bénéficiaires pour une année donnée. Les dépenses totales annuelles par personne étaient de 268 $ en 1968 et de 1,779 $ en 1984. Le taux moyen d'augmentation annuelle est de 12.80 %. Ce taux va de -2.16 % en 1978 à 28.80 % en 1971.

Les dépenses annuelles par personne et par cas en assistance sociale : les dépenses annuelles par cas en assistance sociale étaient de 743.70 $ en 1970-1971, la première année pour laquelle des chiffres sur les cas étaient disponibles, et de 3,043.80 $ en 1983-1984. Au cours de cette période, le nombre des cas d'assistance est passé de 749,000 à 1,028,000, soit une augmentation de 37.2 %. Les dépenses fédérales annuelles par personne en assistance sociale sont passées de 293.91 $ en 1969 à 1,885.63 $ en 1985. Au cours de cette même période, le nombre des bénéficiaires au 31 mars de chaque année est passé de 1,258,209 à 1,850,900, soit une augmentation de 47.10 %.

Avec environ 481,000 assistés aptes au travail et des dépenses moyennes par assisté social de 2,588 $ (3,043.80 $ - 15 % pour tenir compte des taux à court terme), on obtient des coûts fédéraux d'environ 1.245 milliard de dollars pour les assistés aptes au travail en 1984-1985. Cela représente environ 31 % de la somme totale remise aux provinces cette année-là par le gouvernement fédéral. De 1980-1981 à 1984-985, les dépenses du gouvernement fédéral pour les personnes aptes au travail totaliseraient plus de 4 milliards de dollars.

Les dépenses du gouvernement fédéral en vertu du RAPC ont dépassé le cap du milliard de dollars pour la première fois en 1974-1975. Six ans plus tard, soit en 1980-1981, elles atteignaient 2 milliards de dollars. Deux ans plus tard, soit en 1982-1983, elles grimpaient à 3 milliards de dollars et, en 1984-1985, elles étaient de 4 milliards de dollars.

Appendice 3

ÉVOLUTION DU RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (RAPC)

par John E. Osborne[1]

Antécédents du RAPC

Dans le passé, c'était habituellement l'Église ou la collectivité qui s'occupait des pauvres au Canada. Au Québec, jusqu'à il y a trente ans environ, l'Église était considérée comme responsable du bien-être social, tandis que dans les Maritimes, ce sont les autorités locales qui, en application de la loi élisabéthaine sur les pauvres ont dû assumer cette responsabilité. Le Haut-Canada a rejeté l'application de la loi britannique, préférant compter sur des organismes tels que les sociétés d'aide à l'enfance, les ordres fraternels et les conseils d'hôpitaux pour s'occuper des pauvres, des malades et des déshérités. L'entraide collective étant essentielle à la survie dans des collectivités isolées et peu peuplées, les provinces de l'Ouest ont, pour leur part, laissé aux municipalités le soin de s'occuper des malades et des pauvres par le biais de programmes publics. Les programmes d'aide aux mères, qui ont vu le jour vers la fin de la Première Guerre mondiale au Manitoba et en Colombie-Britannique, ont été les premières mesures adoptées par des gouvernements provinciaux en vue de venir en aide aux démunis.

Le gouvernement fédéral ne s'est reconnu de responsabilités à l'égard des pauvres qu'en 1927, année où il adopta la Loi sur les pensions de vieillesse, par laquelle il s'engageait à assumer 50 % du coût des régimes provinciaux offrant une pension aux résidants démunis, âgés de plus de 70 ans. Ce texte législatif a ultérieurement servi de base à l'établissement des programmes à frais partagés, par le biais desquels le gouvernement a cherché à réaliser des objectifs nationaux dans des champs de compétence provinciale. Pendant la crise des années 1930, des municipalités et même quelques provinces en sont venues à ne plus pouvoir assumer le coût de l'assistance requise dans les endroits les plus durement éprouvées. L'aide gracieusement accordée par les localités plus riches ne pouvait suffire à supprimer l'écart. Aussi, de 1930 à 1939, le gouvernement fédéral a-t-il chaque année, adopté une loi de secours ou une loi sur le soulagement du chômage et sur les secours, s'engageant ainsi à verser des contributions aux provinces afin de les aider à secourir les chômeurs. Plus tard, la Commission Rowell-Sirois concluait que ce genre de programme de subventions conditionnelles était à l'origine de beaucoup de heurts entre les gouvernements

---

1) Conseiller spécial en matière de développement des politiques, Santé nationale et Bien-être social.

fédéral et provinciaux, à cause des tracas administratifs qu'ils entraînaient. Cette commission a donc recommandé au gouvernement fédéral d'adopter une loi sur l'assurance-chômage, ce qu'il fit en 1940 après avoir apporté une modification constitutionnelle qui permettait de contourner certains écueils liés au partage des compétences à la Loi sur le placement et les assurances sociales de 1935, qui fut ultérieurement déclarée ultra vires.

Entre 1935 et 1950, cinq provinces ont inauguré des programmes de soins de santé destinés à leurs assistés sociaux, pendant que le gouvernement fédéral, lui, instaurait l'assurance-chômage et les allocations familiales. Le 16 mars 1943, paraissaient deux documents, soit le Rapport sur la sécurité sociale au Canada de Léonard Marsh et le Health Insurance Report du docteur Heagerty, qui offraient, respectivement, une ébauche de système canadien de sécurité sociale et de système d'assurance-maladie. Le rapport Whitton et le rapport Cassidy, aussi publiés en 1943, soulignaient tous les deux que le Canada avait davantage besoin de se doter d'un système d'assistance publique (comme l'Australie l'avait fait), que d'un système d'assurance-sociale. En 1945, le gouvernement fédéral, dans les propositions de son Livre vert à la Conférence sur la reconstruction, s'engageait, sous réserve que soient acceptées certaines conventions de location de domaines fiscaux, à assumer la pleine responsabilité des pensions versées aux Canadiens de 70 ans et plus, à partager les frais reliés à l'assistance aux personnes nécessiteuses de 65 ans et plus, à assumer la charge financière de l'aide aux chômeurs aptes au travail et à partager les frais de l'assurance-maladie. Le gouvernement fédéral proposait, plus précisément, de mettre sur pied un programme fédéral d'assistance-chômage en vue d'aider les chômeurs ayant épuisé leur droit à l'assurance-chômage en leur versant un montant équivalant à 85 % du montant de ces prestations. Cette proposition et les conventions fiscales dont elle était assortie furent rejetées.

De 1951 à 1954, trois programmes de bien-être visant des catégories définies de personnes ont vu le jour : l'assistance-vieillesse, les allocations aux aveugles et les allocations aux invalides. En instaurant ces programmes, le gouvernement fédéral s'engageait à assumer au moins 50 %[1] des dépenses des provinces au chapitre des allocations à verser aux résidants appartenant aux catégories visées (âgés de 65 à 69 ans, aveugles au sens de la loi, ou souffrant d'une invalidité totale et permanente) et satisfaisant aux exigences liées à l'examen des moyens de subsistance. Ces

1) Soixante-quinze pour cent dans le cas des personnes aveugles.

programmes étaient assortis de conditions d'admissibilité strictes et rigides visant à assurer à la population canadienne que seules les personnes nécessiteuses "légitimes" et les pauvres "méritants" pouvaient obtenir de l'aide. En revanche, ces conditions frappaient d'exclusion beaucoup d'autres personnes non moins nécessiteuses, et leur mise en oeuvre donnait lieu à beaucoup de tracasseries administratives. Ces allocations ne tenaient aucun compte des différences dans les besoins des familles, et la réduction des prestations d'un montant égal à toute augmentation du revenu, telle qu'établie dans l'examen des moyens de subsistance, ne laissait aux bénéficiaires aucune incitation à essayer d'augmenter leur revenu.

Avec l'augmentation du chômage vers le milieu des années 1950, des pressions ont commencé à se faire sentir sur le gouvernement fédéral pour qu'il vienne en aide aux chômeurs ayant épuisé leurs prestations d'assurance-chômage. La formule que prévoyaient les lois de secours adoptées précédemment ne convenait plus et le gouvernement devait mettre en place une formule plus rigoureuse et efficace, ce qu'il fit, en 1956, en adoptant la Loi sur l'assistance-chômage dont l'application était rétroactive à 1955. En vertu de cette loi, les provinces pouvaient, en signant une entente avec le gouvernement fédéral, obtenir que celui-ci leur rembourse la moitié des dépenses qu'elles faisaient pour venir en aide aux chômeurs dans le besoin, aucun plafond n'étant prévu ni pour les prestations versées ni pour les dépenses fédérales. Jusqu'en janvier 1958, les provinces n'ont reçu aucun paiement pour la première tranche de 0.45 % de leur population, ce groupe de personnes n'étant pas considéré comme apte au travail; cette restriction a été supprimée à la demande pressante de l'Ontario, de l'Alberta et de la Nouvelle-Écosse. Jusqu'en avril 1966, les allocations aux mères nécessiteuses n'ont fait l'objet d'aucun partage des frais. Cette formule ne visait pas non plus les dépenses engagées pour les soins de santé, ni les frais d'administration des provinces. Étaient admissibles à l'assistance les chômeurs nécessiteux se trouvant dans des foyers de soins spéciaux. Ainsi, un autre programme visant une catégorie particulière de personnes était ajouté au système de bien-être.

Le nouveau programme comportait deux innovations importantes qui méritent d'être soulignées ici. L'examen des moyens de subsistance (revenus et biens) a été remplacé par un examen des besoins, c'est-à-dire d'une évaluation du budget du requérant, de ses dépenses comme de ses revenus et valeurs, l'objet visé étant de combler l'écart entre les besoins et les ressources du requérant. Les provinces étaient chargées de veiller à ce que l'évaluation des besoins soit réaliste, de façon à ce que le montant des prestations soit approprié. Puis, le concept de résidence est devenu synonyme de résidence au Canada. Les requérants

n'étaient plus tenus de résider depuis un an dans une province pour être admissibles, mais bien d'avoir résidé n'importe où au Canada pendant l'année précédente. Cette modification visait à éliminer la pratique consistant à envoyer des gens à l'extérieur de la province pour éviter d'avoir à leur verser de l'aide. Ce programme était plus complet que tous ceux qui l'avaient précédé; souple et non limitatif, il incitait les provinces à se montrer plus généreuses. Pour participer à ce régime, le Québec a pour la première fois de son histoire mis sur pied un programme d'aide aux personnes nécessiteuses non hospitalisées. En 1959, toutes les provinces avaient signé une entente avec le gouvernement fédéral.

Pendant la même période, soit en 1957, était adoptée la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostiques, qui éliminait l'une des principales causes de la pauvreté, avec laquelle la population composait jusque-là : l'endettement des personnes qui avaient dû être hospitalisées.

Consultations préliminaires

Des ententes n'avaient pas été conclues avec toutes les provinces relativement à l'assistance-chômage que déjà le Conseil canadien du bien-être, dans son énoncé de principe intitulé "La sécurité sociale au Canada" réclamait des améliorations dans trois secteurs de la sécurité du revenu : la sécurité de la vieillesse, l'assistance publique et l'assurance-chômage. Cet énoncé était l'oeuvre principalement de deux hommes : Fred MacKinnon, sous-ministre provincial du Bien-être social, et Norm Cragg, membre du Conseil, qui devint plus tard le premier directeur du Régime d'assistance publique du Canada.

La septième recommandation de ce document se lit comme suit :

Il devrait y avoir une loi fédérale sur l'assistance publique. Cette loi serait, à vrai dire, une extension de la Loi sur l'assistance-chômage. Elle permettrait au gouvernement fédéral de partager avec les provinces et les municipalités à l'intérieur des provinces, le coût global des secours financiers accordés aux personnes dans le besoin. On devrait incorporer dans la loi générale sur l'assistance publique, sous forme de chapitres spéciaux, l'assistance-vieillesse, les allocations aux aveugles et les allocations aux invalides, mais en laissant aux provinces la latitude ou de continuer à administrer ces mesures comme des mesures distinctes de la loi générale sur l'assistance-publique, ou bien de les inclure dans un programme généralisé d'assistance publique; dans ce dernier cas, le fardeau financier de l'assistance pourrait se partager entre le gouvernement central et les provinces de la même manière

que cela se fait sous l'empire de la Loi sur l'assistance-chômage.

En outre, la loi devrait stipuler que :

a. La durée du séjour ne sera pas une condition pour recevoir de l'assistance.

b. La proportion des frais à être acquittés par le gouvernement fédéral augmentera au fur et à mesure que le nombre de personnes recevant l'assistance publique dans une province dépassera certains pourcentages de la population de cette province, ainsi qu'on l'aura défini à l'avance.

Par la suite, cette recommandation servit de base aux discussions fédérales-provinciales sur le rôle du gouvernement central dans le domaine de l'assistance publique.

Dès sa création en 1962, le Conseil national du bien-être social - regroupant dix sous-ministres provinciaux du bien-être et dix représentants d'organismes de bien-être ou d'écoles de service social, présidé par le sous-ministre fédéral et ayant pour mandat de conseiller le ministre fédéral sur différents aspects du bien-être social à l'échelle nationale - s'est attaché à souligner les lacunes du Régime d'assistance-chômage et à réclamer qu'on en élargisse la portée. Le Comité de révision des subventions de bien-être, réunissant périodiquement un petit groupe de spécialistes dans le domaine du service social, universitaires et professionnels, chargés de conseiller le ministre sur l'objet du programme de subventions nationales de bien-être social établi en 1962. Le Comité d'étude de l'assistance publique, établi par le gouvernement du Québec en décembre 1961 et présidé par J. Émile Boucher, a formulé à plusieurs reprises les mêmes préoccupations au cours d'entretiens tenus avec des fonctionnaires fédéraux à Ottawa au printemps de 1962.

Il ressortait clairement de ces consultations que la plupart des provinces souhaitaient que soient levées les restrictions et limites du Programme d'assistance-chômage, dont étaient exclues les personnes nécessiteuses admissibles aux allocations aux mères (les parents uniques notamment), les enfants ayant besoin d'aide et ne vivant pas dans leur propre famille, ainsi que les personnes occupant un emploi à plein temps mais ayant besoin d'un supplément de revenu. Les coûts des soins de santé, des services de bien-être de l'enfance et d'autres services de bien-être n'entraient pas dans le calcul des dépenses engagées pour satisfaire aux besoins familiaux. Qui plus est, ce programme excluait les personnes âgées, les aveugles et les invalides, soit les catégories de personnes visées par des programmes établis

spécifiquement pour elles et ayant pour caractéristiques un taux uniforme, un examen des ressources, des plafonds pour les revenus et les biens, et des conditions d'admissibilité rigoureuses. En fait, les provinces voulaient obtenir du gouvernement fédéral un engagement financier plus poussé dans le secteur du bien-être social.

En juin 1963, le rapport Boucher recommandait l'adoption par le gouvernement du Québec d'une loi générale en matière d'assistance sociale, ayant pour principe de base que toute personne nécessiteuse a droit à recevoir une aide de l'État, quelle que soit la cause du besoin d'aide. En vertu de cette loi, l'aide financière serait fondée sur la méthode du budget (c'est-à-dire sur l'évaluation des besoins) et non sur des taux uniformes. De plus, des services de bien-être devaient être offerts aux personnes et aux familles menacées de dépendance sociale. Ces objectifs reflétaient les consultations que le Comité avait eues avec des représentants du gouvernement fédéral et d'autres gouvernements provinciaux. Le rapport Boucher recommandait en outre le retrait du gouvernement fédéral des programmes conjoints d'assistance sociale ainsi que l'obtention par le gouvernement du Québec de nouveaux points d'impôt pour compenser l'augmentation des dépenses. Cette proposition a été entérinée en 1965, avec l'adoption de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires). Cette loi stipulait en effet qu'une province pouvait s'engager à assumer la pleine responsabilité de l'administration et du financement de programmes à frais partagés déterminés en échange d'un abattement de l'impôt fédéral, c'est-à-dire d'une remise d'un certain pourcentage de l'impôt fédéral-provincial sur le revenu des particuliers accordée aux résidants de la province, d'un paiement de péréquation et d'un ajustement des frais d'exploitation des programmes.

En juillet 1963, s'est tenue une conférence fédérale-provinciale des premiers ministres, au cours de laquelle le Régime de pensions du Canada (RPC) proposé a été discuté pour la première fois. À cette occasion, plusieurs premiers ministres provinciaux ont souligné l'importance d'une action fédérale-provinciale conjointe en faveur de tous les Canadiens nécessiteux, ainsi que de tous les retraités pour qui était créé le RPC. Lors de la conférence qui les a réunis en septembre 1963, les ministres responsables des pensions ont discuté des programmes visant des catégories distinctes de personnes ainsi que d'un élargissement possible de la formule de l'examen des besoins et ont réclamé un réexamen de tout le champ de l'assistance sociale, en vue de la mise au point d'un programme général d'assistance, fondé sur les besoins, grâce auquel on pourrait assurer une protection à toutes les personnes insuffisamment protégées par les autres programmes de sécurité sociale.

Réunis de nouveau en novembre pour discuter du RPC, les premiers ministres ont mis sur pied un groupe de travail fédéral-provincial chargé de réviser tous les programmes conjoints de bien-être, quant à leur portée et leurs priorités, et de faire rapport sur les moyens à mettre en oeuvre pour les améliorer. Un groupe de sous-ministres s'est donc réuni en février 1964 pour déterminer si effectivement les accords de frais partagés en vigueur ne mettaient pas trop l'accent sur des détails et n'étaient pas trop rigides pour convenir au programme de bien-être social.

Le problème

Le groupe de travail a formulé un certain nombre de préoccupations relativement aux programmes alors en vigueur visant des catégories particulières de personnes :

1. Il était injuste que les allocations aux mères nécessiteuses soient exclues du partage des frais, étant donné que toutes les provinces, sauf deux, avaient incorporé ce programme à leur régime d'assistance; pour chaque province, une formule différente d'exclusion des allocations aux mères du programme général devait être mise au point, et cette situation comportait des injustices. Plusieurs provinces réclamaient la refonte de tous les programmes en un seul régime d'assistance à frais partagés, et toutes entérinaient une formule de partage des frais moitié-moitié pour les allocations aux mères.

2. Il fallait éliminer le critère d'admissibilité au Régime d'assistance, en vertu duquel les requérants devaient être chômeurs pour être admissibles, de manière à ce que les personnes travaillant à temps partiel ou à temps plein et ayant de lourdes charges familiales puissent recevoir un supplément de revenu; il fallait en outre inciter les prestataires du bien-être social à retourner sur le marché du travail et à occuper des emplois, même faiblement rémunérés.

3. Le traitement des coûts liés aux soins à l'enfance n'était pas équitable. Les enfants admissibles à l'assistance publique et recevant de l'aide de leur plein droit se trouvaient exclus du Programme d'assistance chômage, n'étant pas chômeurs. Les enfants vivant dans leur propre famille pouvaient recevoir une aide en tant que membres d'une famille nécessiteuse, mais les enfants vivant dans un foyer nourricier ou dans une famille apparentée à la leur, qui était dans le besoin à cause de leur présence, n'étaient pas admissibles. Le groupe de travail était d'avis que tous les coûts associés au bien-être de l'enfance devaient être couverts par un seul programme d'assistance à portée plus large.

4. Dans le cas des familles nécessiteuses, il fallait reconnaître les services médicaux et les médicaments comme dépenses à inclure dans les frais partagés, et ce, jusqu'à ce que l'assurance-maladie soulage les familles de ce fardeau financier. Le coût des soins de santé non assurés devait être considéré comme un poste légitime du budget familial.

5. On ne devait pas laisser une trop grande place aux paiements faits au titre de la sécurité du revenu et frapper d'exclusion les services de réadaptation et de prévention, ces services constituant un moyen de réduire le nombre des assistés sociaux. Tous les coûts d'évaluation, de réadaptation professionnelle, de formation et de placement, ainsi que les frais de transport et de gîte et couvert associés à ces services devaient être considérés comme admissibles au partage des frais, étant donné qu'ils pouvaient se traduire par des économies futures au chapitre de l'assistance publique.

6. Les provinces insistaient sur la nécessité qu'on inclue les frais d'administration au nombre des frais visés par le partage des frais, afin d'assurer l'efficacité du nouveau programme et d'inciter les gouvernements provinciaux à lancer des programmes de bien-être bien conçus. Formation et perfectionnement du personnel, élargissement de la population admissible, innovation dans le secteur du bien-être, orientation des requérants et détermination de leur admissibilité au programme, voilà autant de composantes qui devaient absolument, selon les provinces, faire partie d'un programme bien administré, incluant une participation financière considérable de la part du gouvernement fédéral. Le gouvernement du Québec, pour sa part, indiquait qu'il s'opposerait à toute tentative visant à assortir l'inclusion des frais d'administration au nombre des frais partagés de conditions touchant aux normes de qualité.

7. On étudiait différents concepts de développement communautaire et on recommandait la mise en oeuvre de projets-pilotes dans les régions, particulièrement où le nombre des emplois disponibles était très réduit, par exemple, dans les ports isolés de la côte de Terre-Neuve et dans les collectivités indiennes.

Les discussions sur le concept voulant que les requérants travaillent pour obtenir de l'aide ont permis d'établir une distinction entre, d'une part, les programmes punitifs, conçus en vue de pénaliser les requérants non disposés à accomplir des tâches viles en échange d'une assistance, ou les efforts faits par les municipalités en vue d'obtenir une participation provinciale accrue aux

projets municipaux créant des emplois faiblement rémunérés, et, d'autre part, les projets destinés à une main-d'oeuvre spécialisée. Dans le cadre de ces derniers, des personnes en chômage poursuivaient, sous la direction et la supervision de spécialistes, des activités qui les aidaient à améliorer leur niveau de compétence professionnelle et à relever leur niveau de motivation, en attendant de trouver un emploi. Ces projets visaient aussi à aider les collectivités. L'Ontario, le Québec et la Nouvelle-Écosse ont appuyé ces projets d'adaptation au travail.

Le groupe de travail a conclu qu'une option devait être offerte aux provinces. Celles qui souhaitaient regrouper tous leurs programmes visant des catégories particulières de personnes dans un seul régime d'assistance couvrant toutes les personnes dans le besoin, devaient pouvoir le faire aux termes d'une loi de portée générale en matière d'assistance. Les autres devaient pouvoir, elles, maintenir leurs programmes visant des catégories de personnes et ne les éliminer que lorsque les circonstances le permettraient. (En fait, quelques provinces ont maintenu des programmes de ce genre jusqu'au beau milieu des années 1970.)

La solution

Ces propositions ont été examinées lors de conférences ministérielles tenues en mai 1964, en avril 1965 et en janvier 1966. Puis, en février 1965, le gouvernement fédéral acceptait de prendre des mesures en vue de faire adopter, en complément de la loi créant le Régime de pensions du Canada, qui en était à l'étape de la troisième lecture, une loi incorporant les caractéristiques voulues, et acceptait de l'intituler, conformément à une proposition de Judy LaMarsh, "Régime d'assistance publique du Canada". Au cours du même mois, le gouvernement acceptait de procéder à l'examen du régime d'assurance-maladie.

La loi créant le Régime d'assistance publique du Canada était sanctionné en juillet 1966, ses dispositions s'appliquant rétroactivement à compter du 1er avril 1966. En août 1967, les dix provinces avaient signé une entente avec le gouvernement central en vertu de la partie I de cette loi. Les cas relevant de l'assistance aux mères et du bien-être de l'enfance n'étaient plus exclus du régime, et les services de bien-être pouvant permettre à des personnes de ne pas joindre les rangs des nécessiteux ainsi que les services de santé non assurés devenaient des dépenses du budget familial recevables aux fins du partage des frais. Les frais découlant de l'extension des services au-delà du niveau enregistré l'année de base, devenaient recevables aux fins du partage des frais. Cette loi reprenait les dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage qui visait à aider les familles à boucler leur budget (examen des besoins), à accorder une aide financière aux personnes

nécessiteuses se trouvant dans un foyer de soins spéciaux et à interdire que les requérants soient tenus d'avoir résidé dans la province pour être admissibles au programme. Cette loi incluait des dispositions nouvelles. Elle prévoyait notamment la mise en place, dans un délai d'un an, d'un mécanisme d'appel efficace permettant aux requérants d'en appeler des décisions rendues par les administrateurs du programme relativement aux demandes d'assistance. Elle établissait également qu'une aide pouvait être accordée comme supplément de revenu à des personnes occupant un emploi à temps plein (travailleurs pauvres), ainsi qu'à des personnes recevant d'autres types de prestations telles que les pensions de vieillesse. Enfin, cette loi incluait d'autres dispositions nouvelles en vertu desquelles des services de bien-être[1] aux personnes "susceptibles de devenir" pauvres et les frais d'administration des provinces pouvaient faire l'objet d'un partage des frais.

On a alors élargi la portée de la Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires) de façon à ce qu'elle englobe cette loi, et l'on a accordé au gouvernement du Québec un nouvel abattement de l'impôt fédéral sur le revenu équivalant à la presque totalité du montant des contributions auxquelles ce gouvernement avait droit annuellement en vertu du RAPC. De nouveau, l'établissement des niveaux réels d'assistance et des conditions d'admissibilité autres que celle de la résidence était laissé aux soins des administrations provinciales.

La partie II de la loi contenait des dispositions spéciales, en vertu desquelles les dépenses engagées par des provinces ou des municipalités pour des services d'assistance et de bien-être offerts à des Indiens vivant sur des réserves étaient des frais partagés. La partie III, enfin, prévoyait le partage des coûts des projets d'adaptation au travail, soit des programmes de travail protégé conçus pour aider les participants à devenir capables de tirer parti d'autres programmes axés sur l'emploi ou pour fournir des emplois utiles sur le plan social à des personnes qui ne seraient pas aptes au travail.

---

1) Services ayant pour objet d'atténuer, de supprimer ou de prévenir les causes et les effets de la pauvreté, du manque de soins à l'égard des enfants ou de la dépendance de l'assistance publique, tels que les services de soins de jour, les services ménagers, les services de réadaptation, d'orientation, de développement communautaire, d'adoption, de counselling, etc.

Les objectifs de départ[1]

Dans le rapport confidentiel sur les programmes de sécurité sociale qu'il présentait en 1969, M. Joe Willard, sous-ministre du Bien-être social, résumait ainsi les objectifs de départ du régime d'assistance publique du Canada :

1. Assurer des niveaux adéquats d'assistance aux personnes dans le besoin.

2. Favoriser l'établissement et l'extension de services de bien-être (visant des objectifs de protection, de prévention, de réadaptation et de développement) en vue de prévenir et d'éliminer les causes de la pauvreté et de la dépendance.

3. Favoriser la mise en place de programmes d'assistance de portée générale, complets et intégrés, de façon à ce qu'un seul programme puisse satisfaire aux besoins particuliers de différents groupes de personnes.

4. Assurer qu'aucune condition de résidence dans la province ne grève l'accès aux programmes d'assistance.

5. Fournir un cadre à une collaboration fédérale-provinciale en vue de la mise en place de programmes d'assistance et de bien-être efficaces partout au Canada.

6. Favoriser l'extension des services provinciaux d'assistance et de bien-être aux Indiens, ces services leur étant offerts aux mêmes conditions qu'au reste de la population.

7. Encourager les provinces à continuer de préparer les bénéficiaires de l'assistance publique à tirer profit des services de réadaptation professionnelle, de formation et de placement conçus pour les aider à joindre les rangs des travailleurs à plein temps, et de les motiver dans ce sens.

M. Willard aurait pu, étant donné les dispositions de la loi en matière d'appel, ajouter à sa liste un autre objectif, dont on n'a pas tardé à reconnaître l'importance, soit de promouvoir la reconnaissance et la protection des droits des Canadiens désavantagés socialement et économiquement.

---

1) Voir le Hansard, débats de la Chambre des communes, avril 1966, p. 6407-6410, 6922-6925, 7198.

Le contexte

Il sied, pour bien comprendre comment les choses ont évolué, de replacer le développement du RAPC dans son contexte. La loi créant ce régime faisait partie d'une importante législation sociale du gouvernement fédéral, regroupant cinq lois adoptées entre 1964 et 1966. Les allocations aux jeunes, instaurées en 1964, étendaient les prestations aux enfants âgés de 16 et 17 ans fréquentant toujours l'école. Le Régime de pensions du Canada, créé en 1965, fournissait aux personnes à l'emploi d'autres personnes ou qui travaillaient à leur propre compte, un régime d'assurance sociale contributif et fondé sur les gains qui leur donnait droit à des prestations de retraite, d'invalidité et de survivant. L'année suivante, était institué le Supplément de revenu garanti, qui fournissait aux pensionnés âgés n'ayant que très peu d'autres revenus ou n'en ayant pas du tout un supplément équivalant à 40 % de leur revenu. Enfin, le Régime d'assurance-maladie créé en 1966 étendait aux services des médecins la participation fédérale au financement des régimes d'assurance-maladie provinciaux.

Ces mesures s'intégraient au programme fédéral visant la pleine utilisation des ressources humaines et l'élimination de la pauvreté, mieux connu dans le public sous le nom de "Guerre à la pauvreté", qui incluait des éléments tels que ARDA, ADA, FODER, CYC ainsi que les allocations de formation professionnelle et les programmes sociaux. (Voir Hansard, 6 avril 1965, p. 39.) Les États-Unis avaient aussi lancé leur propre guerre à la pauvreté, comme plusieurs pays européens, suite à la conférence sur la pauvreté tenue à Paris en février 1964 sous l'égide de l'UNESCO. Les émeutes auxquelles la défense des droits civils a donné lieu aux États-Unis, dans des villes comme Watts, Détroit et Dorchester, ont largement sensibilisé l'opinion publique aux problèmes de la pauvreté et suscité des pressions pour que des mesures soient prises en vue d'éliminer ce fléau. Dans plusieurs grandes villes canadiennes, des organismes de défense des droits des assistés sociaux, tels que Just Society, Humans on Welfare, Unemployment Citizens' Welfare Improvement Council, Welfare Rights Movement, Community Action Group et No Other Way, ont vu le jour et réclamé que des améliorations soient apportées au système de bien-être social. Les productions de l'Office nationale du film intitulées "Le défi du devenir", incluant des films tels que "Up Against the System", mettaient l'accent sur les lacunes de nos programmes de dépaupérisation. Le cinquième exposé annuel du Conseil économique du Canada, paru en 1968 et intitulé "Défi posé par la croissance et le changement", incluait un chapitre sur la pauvreté dans lequel le Conseil s'interrogeait sur les raisons pour lesquelles la pauvreté était si répandue quand des milliards de dollars étaient engloutis dans la

sécurité sociale. Le Conseil faisait remarquer qu'en 1961 environ 25 % de la population canadienne avait un revenu familial inférieur au seuil de base de revenu ou seuil de la pauvreté établi par le Bureau fédéral de la statistique et qu'en 1965, suite à une période d'expansion économique vigoureuse, ce pourcentage était tombé à 20 %.

C'est dans ce climat que fut instauré le Régime d'assistance publique du Canada, qui venait s'ajouter aux autres programmes de subventions conditionnelles à frais partagés déjà en place. Toutefois, la place que devaient occuper les programmes à frais partagés dans un système fédéral prêtait à beaucoup de controverse. Selon certains, le rôle de chef de file que jouait le gouvernement central vis-à-vis de la promotion de la santé, du bien-être et de la sécurité sociale des Canadiens l'autorisait à utiliser son pouvoir de dépenser pour persuader les provinces d'adhérer à des programmes touchant à des domaines de compétence strictement provinciale. Dans cette optique, de nouveaux programmes prévoyant la participation conjointe des gouvernements fédéral et provinciaux pouvaient être proposés, et une aide être accordée aux provinces qui en acceptaient les conditions. Ainsi, la canalisation de revenus fédéraux vers certains types de programmes permettait d'éliminer les disparités entre les provinces.

D'autres, cependant, estimaient que des programmes de subventions conditionnelles étaient inacceptables dans un État fédéral, ce genre de programme laissant supposer que les membres du cabinet fédéral savaient mieux que leurs homologues provinciaux quelles mesures il convenait d'adopter dans des domaines relevant de la compétence des provinces. Si le gouvernement fédéral offrait une aide financière aux provinces acceptant de conclure une entente avec lui et la refusait aux autres, tous les Canadiens se trouveraient à payer des impôts pour financer des services disponibles seulement dans certaines régions du pays.

À cause de cette controverse, le gouvernement alors au pouvoir a décidé que le RAPC serait le dernier programme à frais partagés à être mis sur pied. Le régime d'assurance-maladie présenté ensuite était un programme de subventions inconditionnelles, offert, sans que des ententes soient signées, aux provinces qui administraient des programmes respectant quatre ou cinq principes généraux. La Loi sur les programmes établis (Arrangements provisoires) de 1965 a éliminé en partie les lacunes des subventions conventionnelles, en permettant aux provinces non participantes d'obtenir des fonds équivalents grâce au transfert de points d'impôt. La Loi sur les services sociaux présentée en 1977 et prévoyant la création de nouveaux programmes à frais partagés en remplacement d'une partie du RAPC, était conçue de façon à ce que toutes les provinces obtiennent une aide financière, qu'elles acceptent

ou non de signer une entente avec le gouvernement fédéral. Or, malgré l'opposition de certaines provinces aux programmes à frais partagés, toutes ont signé une entente dans les treize mois qui ont suivi la proclamation de cette loi, ce qui indique clairement que le RAPC est très bien reçu par les provinces.

La période du réexamen, 1966-1972

Le RAPC n'était pas sitôt instauré que le ministre des Finances, en septembre 1966, en proposait l'abolition. Témoignant devant le comité du Régime fiscal, le ministre offrait de mettre fin au RAPC le 31 mars 1970 et de le remplacer par une combinaison de mesures telles que l'abattement d'impôt, des paiements de péréquation et des subventions d'ajustement, établies sans égard aux coûts du programme. Dans cette optique, les gouvernements fédéral et provinciaux devaient convenir de poursuivre leurs discussions sur le maintien et l'amélioration des normes du programme, le gouvernement central devait continuer d'offrir aux provinces des services de consultation, et ces dernières devaient, s'il leur arrivait une année d'enregistrer une immigration nette, recevoir des paiements de transfert à condition de ne pas assortir l'accès à l'assistance publique et aux services de bien-être d'une condition de résidence dans la province. Le Québec est la seule province qui s'est dite prête à accepter cette offre.

En août 1968, un mois avant que le Conseil économique ne publie son cinquième exposé annuel, dans lequel il réclamait un réexamen des programmes sociaux en tant que moyen efficace de lutte contre la pauvreté et proposait l'établissement d'un comité du sénat chargé d'étudier le problème de la pauvreté, le sous-ministre fédéral du Bien-être présentait une analyse des lacunes du RAPC. En voici les grandes lignes :

> Les provinces tardaient à établir des services de bien-être destinés à prévenir et à éliminer les causes de la pauvreté; par ailleurs, la Colombie-Britannique et l'Alberta avaient des doléances à formuler, leurs services communautaires de prévention n'étant pas admissibles au partage des frais dans le cadre du RAPC, ce régime prévoyant un examen des besoins.
>
> Le programme d'assistance n'offrait pas la protection souhaitée par le Parlement, les provinces n'étant pas convaincues qu'il leur fallait fixer des taux adéquats; pourtant, aux fins du partage des frais, les taux d'assistance n'étaient assujettis à aucun plafond; le gouvernement fédéral ne prenait aucune mesure en vue d'amener les provinces à modifier leurs taux; cela aurait été inconséquent puisqu'il proposait de se retirer du régime.

La formule du partage des frais n'établissait pas de rapport entre les contributions et les besoins régionaux et ne tenait pas compte de la charge plus lourde des régions habitées par une population à faible revenu. Les provinces de l'Atlantique étaient d'avis que les contributions versées aux provinces par le gouvernement fédéral dans le cadre du RAPC devaient s'établir à un taux plus élevé dans le cas des provinces comptant plus de personnes dépendantes que les autres; elles estimaient que les contributions devaient se fonder sur un indice des besoins des provinces, déterminé sur la base des revenus per capita, des taux de participation à la main-d'oeuvre active et des taux relatifs de chômage. Ces provinces insistaient sur le fait que les paiements de péréquation visaient à égaliser le revenu des provinces, mais non leurs dépenses. La Colombie-Britannique, pour sa part, voulait que des subventions spéciales soient accordées aux provinces enregistrant une immigration intérieure nette, au cours de la première année de résidence des nouveaux arrivants.

On devait redoubler d'effort afin d'éviter qu'il y ait double emploi entre les projets d'adaptation au travail et les projets d'emploi et de formation de la main-d'oeuvre, ou recoupement entre ces projets et divers paiements de sécurité du revenu ou les projets de développement communautaire mis en oeuvre dans le cadre d'autres programmes de développement régional.

Aucune entente touchant au bien-être des Indiens n'avait été signée en vertu de la partie II; on devait prendre des mesures en vue de résoudre les problèmes de partage des compétences soulevés par les provinces relativement à la santé et au bien-être des Indiens.

On n'arrivait toujours pas à s'entendre sur la ligne de démarcation à établir entre les malades mentaux internés dans un hôpital phychiatrique et les ex-malades mentaux traités dans des foyers de soins spéciaux, ainsi qu'entre les établissements et les centres destinés aux enfants souffrant de déficience mentale.

On arrivait toujours pas non plus à établir une nette distinction entre les services de bien-être de l'enfance et les services correctionnels destinés aux enfants, étant donné surtout que certaines provinces confiaient les enfants en difficulté à des établissements de bien-être et d'autres à des maisons de redressement. La définition des termes "enfant en difficulté" a été une source continue de problèmes, les coûts des établissements de santé, d'éducation et de redressement étant spécifiquement exclus du RAPC. Il

est difficile d'assurer des services cohérents et équitables aux enfants en difficulté, les provinces ayant des philosophies différentes quant à la nature des services à offrir. Au Québec, les enfants en difficulté étaient placés dans des écoles de réforme ou des orphelinats administrés par des communautés religieuses. Or, les coûts associés à des établissements d'enseignement n'étaient pas admissibles au partage des frais.

L'extension aux administrations provinciales des services de conseillers en gestion et en organisation du bien-être était susceptible d'augmenter l'efficacité des services et d'en réduire les coûts; les frais d'administration additionnels engagés par les provinces ont été rendus admissibles au partage des frais, de façon à ce que les administrations provinciales puissent mieux assumer leur rôle.

Cette évaluation soulignait en outre la complexité du RAPC. Ce régime avait non seulement pour objet d'assurer un revenu minimum aux personnes dans le besoin non couvertes par d'autres régimes, mais aussi de fournir un supplément de revenu aux bénéficiaires d'autres types de prestations (telles les prestations du RPC et de la SV) dans les cas où ces prestations ne leur permettaient pas de satisfaire à leurs besoins. Le soutien aux services de bien-être, de réadaptation et de prévention visait à accroître l'efficacité d'autres programmes ou à les rendre plus faciles d'accès : ainsi, les services d'aide ménagère et de repas à domicile pouvaient permettre d'améliorer le sort de personnes âgées bénéficiaires du Supplément de revenu garanti, et les services de garde de jour pouvaient aider les personnes sans emploi à joindre les rangs de la main-d'oeuvre active. Normalement, l'aide accordée dans le cadre du RAPC devait diminuer avec l'augmentation des prestations d'assurance-chômage et l'entrée en vigueur des nouvelles prestations de survivant et d'invalidité prévues dans le cadre du RPC. De la même façon, quand fut instauré le régime d'assurance-maladie, les fonds disponibles dans le cadre du RAPC pour des services de santé ont pu servir à financer des services non assurés tels les médicaments et les soins dentaires et infirmiers. Par contre, certaines provinces ont utilisé le RAPC pour supplanter l'assistance accordée en vertu de la Loi sur la réadaptation professionnelle des invalides de 1961, tandis que d'autres provinces ont instauré des services de placement et d'orientation professionnelle à l'intention des bénéficiaires de l'assistance sociale, en compensation pour des services de main-d'oeuvre déficients. En outre, des services subventionnés dans le cadre du RAPC ont aussi été prévus dans certaines ententes de développement régional.

En peu de temps, le RAPC était devenu un rouage essentiel et central de toute la structure de la sécurité sociale au Canada.

À l'occasion d'une conférence qui les réunissait en janvier 1969, les ministres responsables du bien-être ont convenu de créer trois groupes de travail fédéraux-provinciaux qui seraient chargés d'explorer les moyens à mettre en oeuvre pour améliorer et simplifier les programmes d'assistance, les tendances des coûts des différents services et les facteurs influant sur les coûts, l'aliénation des bénéficiaires du bien-être social et la possibilité d'améliorer leur participation à l'administration du régime. Ces trois groupes de travail ont présenté des rapports provisoires à la conférence qui réunissait à nouveau les ministres du bien-être en octobre 1969, et leurs rapports finaux à la conférence qui s'est tenue en janvier 1971. Le groupe chargé d'étudier les coûts a présenté une analyse des tendances des dépenses dans le passé ainsi qu'une proposition très étayée visant l'instauration d'un système général de collecte de données statistiques grâce auquel serait éliminé le problème du manque de données qu'il avait eu à surmonter. Le deuxième groupe de travail a proposé des moyens de rationaliser les services au niveau provincial, et notamment d'abolir l'examen des besoins comme méthode de détermination de l'admissibilité des requérants en faveur d'une approche plus impersonnelle reposant sur un examen des revenus. Quant au groupe chargé d'étudier le problème de l'aliénation, il a fait enquête auprès de 2,100 bénéficiaires du bien-être social (voir The World of the Welfare Recipient, janvier 1971) et de 10 organismes de défense des droits des assistés sociaux et a mené en laboratoire des expériences sur l'interaction des bénéficiaires et des travailleurs sociaux ainsi que 10 autres études. Ce groupe a formulé 15 recommandations. Dans celles-ci, entre autres choses, il réaffirmait et annonçait le droit à l'assistance, la séparation des fonctions de paiement et d'orientation, l'application de mesures d'incitation au travail et la possibilité pour les organismes de défense des droits des assistés sociaux de participer au processus. L'enquête menée auprès des bénéficiaires (chefs de famille et autres personnes) a révélé qu'à l'été de 1970, 41 % des bénéficiaires avaient besoin d'aide à cause d'une invalidité permanente ou d'une maladie, 26 % à cause de l'absence du mari, 13 % à cause d'une période de chômage, 9 % à cause de leur âge avancé et 8 % à cause d'une invalidité temporaire. En mars 1970, quelque 1.25 million de personnes (5.8 % de la population) recevaient des prestations d'assistance sociale au Canada, parmi lesquelles on comptait environ 500,000 chefs de famille ou adultes célibataires.

Les recommandations de ces trois groupes de travail s'adressaient pour la plupart à des activités provinciales, et non fédérales, l'administration de l'assistance relevant des provinces. Toutefois, la proposition visant le remplacement de l'examen des besoins par un examen des revenus en vue de simplifier les procédures administratives nécessitait un changement au Régime d'assistance publique du Canada ou une nouvelle interprétation de celui-ci.

La réforme de l'assurance-chômage en 1970 a eu un impact considérable sur le RAPC, puisqu'elle a évité à des chômeurs de devenir des assistés sociaux et qu'elle était assortie d'un relèvement des prestations à un niveau suffisamment élevé pour qu'il ne soit pas nécessaire d'accorder aux chômeurs un supplément de revenu. (Bon nombre des mesures prises ont toutefois été abandonnées par la suite, ce qui s'est traduit par des demandes plus pressantes de fonds dans le cadre du RAPC.) En novembre 1970, le gouvernement fédéral publiait un livre blanc sur la sécurité du revenu, dans lequel il proposait de convertir les allocations familiales en prestations soumises à l'examen du revenu, d'augmenter les prestations de supplément de revenu garanti et d'améliorer le RPC. Il rejetait, par contre, l'adoption de la formule du revenu annuel garanti pour remplacer les programmes de la sécurité du revenu et proposait la tenue au Canada d'expériences visant à évaluer la formule du revenu garanti, comme cela se faisait aux États-Unis. Le gouvernement central proposait en outre d'engager des discussions avec les provinces sur l'avenir du RAPC portant sur des questions telles que :

1. Le droit à l'assistance.

2. Les exemptions touchant certains revenus, comme mesure d'incitation au travail.

3. La fixation de niveaux d'assistance suffisamment élevés pour satisfaire aux besoins fondamentaux des bénéficiaires.

4. L'amélioration des mécanismes d'appel.

5. L'établissement de communications plus efficaces avec les bénéficiaires et l'amélioration du soutien accordé aux groupes de défense des droits des assistés sociaux.

6. La simplification des procédures administratives et la réduction au minimum des incursions dans la vie privée des gens.

7. La révision des arrangements de partage des frais et des distinctions entre les différents types de soins en établissement et de services.

8. Une participation accrue aux projets d'adaptation au travail.

9. La mise en place de l'examen du revenu à l'égard des services de soins de jour et des services ménagers à domicile, et l'amélioration des services d'hébergement, de santé et d'orientation offerts aux jeunes.

10. Amélioration de la coordination des services de bien-être et d'emploi, la priorité étant accordée aux services ayant pour objet d'aider les chômeurs à joindre les rangs de la main-d'oeuvre active.

Ayant proposé de mettre à l'essai la formule du revenu garanti, le gouvernement fédéral a offert aux provinces de partager avec elles le coût d'autres études du même genre. Les études envisagées devaient s'inspirer des expériences menées au New Jersey, à Gary, en Iowa et à Seattle-Denver, et explorer les effets d'un programme de revenu garanti sur les incitations au travail. Bien que plusieurs provinces aient manifesté de l'intérêt pour ce genre de projet, en fin de compte seul le Manitoba a mené une expérience de ce genre, en même temps que se poursuivait l'examen de la sécurité sociale.

Dans la section portant sur la nature de la pauvreté, les auteurs du Livre blanc signalaient qu'entre 1965 et 1967 le pourcentage des familles ayant un revenu inférieur au seuil de la pauvreté établi par le Bureau fédéral de la statistique avait fléchi de 21.2 à 18.6 %. Cette tendance à la baisse s'est poursuivie dans les années subséquentes, le pourcentage passant à 17.4 en 1969, à 15.9 en 1971 et à 12.0 en 1973. Pendant cette période augmentaient, parallèlement, les prestations d'assurance-chômage, les paiements faits au titre de la SV et du SRG, ainsi que les taux provinciaux d'assistance sociale. Quoi qu'il en soit, les dépenses fédérales au titre du RAPC ont augmenté de 450 millions de dollars en 1969-1970 à 727 millions de dollars en 1971-1972, et ont atteint 825 millions de dollars en 1973-1974.

Le Livre blanc mettait l'accent sur les besoins des pauvres qui travaillent, c'est-à-dire des familles et des personnes dont le revenu est très faible et qui ne peuvent pas, en conséquence, satisfaire à leurs besoins essentiels. Cette préoccupation se reflétait dans le programme fondé sur l'examen du revenu proposé pour les familles avec enfant et la proposition visant l'intégration au RAPC de meilleures mesures d'incitation au travail, de manière qu'un programme de supplément de revenu plus efficace puisse être offert aux travailleurs à faible revenu.

Au cours de la même période (1969-1971), le devant de la scène était occupé par la réforme constitutionnelle, dont le point culminant a été la conférence constitutionnelle des premiers ministres, à Victoria, en juin 1971. Le partage des pouvoirs entre les gouvernements fédéral et provinciaux a fait l'objet de nombreuses études, dont un document de travail sur la sécurité du revenu et les services sociaux publiés en 1969. Dans ce document, il était proposé que les assemblées législatives provinciales aient pleine compétence en matière de services sociaux, le Parlement fédéral détienne pleins pouvoirs en matière d'assurance-retraite et que les deux ordres de gouvernement aient des pouvoirs égaux à l'égard des paiements généraux de sécurité du revenu versés aux particuliers et des pouvoirs parallèles à l'égard des mesures publiques d'assurance du revenu.

Dans le rapport qu'elle publiait en janvier 1971, la Commission d'enquête sur la santé et les services sociaux créée par le gouvernement du Québec proposait la mise en place d'un programme provincial de prestations d'aide sociale de portée générale en remplacement de l'assistance sociale, le nouveau programme prévoyant deux niveaux de prestations fondées sur le revenu, l'un destiné aux gens ayant un emploi et l'autre aux personnes sans emploi, programme devant en outre faire l'objet d'un partage des frais dans le cadre du RAPC. Le rôle des allocations familiales en tant que partie intégrante du système provincial a fait l'objet de vifs débats pendant la majeure partie de 1971, les propositions du Québec et celles du gouvernement fédéral en matière de sécurité du revenu n'étant pas compatibles au début. Elles le sont toutefois devenues après un certain temps de négociation. Les demandes réitérées en vain par le gouvernement du Québec en vue d'obtenir pleins pouvoirs en matière de sécurité sociale en juin 1971 ont conduit au rejet de la Charte de Victoria en vue du rapatriement de la Constitution. Du côté fédéral, on alléguait que les députés fédéraux seraient peu disposés à entériner l'octroi de fonds pour des programmes sur lesquels le Parlement n'aurait aucun contrôle.

Pendant ce temps-là, de la mi-mars à la mi-mai, le ministre fédéral cherchait avec ses collègues à obtenir l'approbation de modifications au RAPC, en vertu desquelles a) pourraient être établis des programmes de prestations sociales fondées sur un examen ou des besoins ou des moyens ou des revenus, b) les provinces enregistrant des taux de chômage élevés pourraient recevoir une aide additionnelle et c) des dispositions permettant au gouvernement fédéral de limiter ses contributions, dans le cadre tout spécialement des programmes fondés sur un examen du revenu, seraient adoptées. On a finalement laissé tomber ce dernier point, car on jugeait qu'il était impossible d'enfermer dans des limites données l'étendue de la pauvreté que le gouvernement était disposé à soulager. Cette proposition a fait l'objet

de pourparlers bilatéraux entre le ministre fédéral et ses homologues des provinces, puis, à la conférence des ministres du Bien-être social qui s'est tenue en 1971, le ministre fédéral a dit clairement qu'advenant un règlement satisfaisant des problèmes constitutionnels touchant la compétence en matière de politique sociale à la conférence de Victoria, des modifications seraient apportées au RAPC de façon à ce qu'une compensation soit accordée pour les programmes fondés sur un examen du revenu. Les provinces pourraient mettre sur pied des programmes de revenu garanti visant à venir en aide aux travailleurs à faible revenu, programmes qui feraient l'objet d'un partage des frais. Après l'échec de la conférence de Victoria, il fallut attendre janvier 1973 pour que les ministres fédéral et provinciaux responsables du bien-être se réunissent à nouveau.

En 1971, le comité du Sénat sur la pauvreté publiait son rapport sur la pauvreté au Canada, dans lequel il recommandait notamment la mise sur pied d'un programme fédéral de revenu annuel garanti destiné à tous les Canadiens dans le besoin, en remplacement de toutes les mesures fédérales touchant la sécurité du revenu alors en vigueur, à l'exception du RPC, de l'assurance-chômage, des allocations aux anciens combattants et des prestations versées aux autochtones. Le comité sénatorial recommandait en outre que soit maintenu et mis à jour le RAPC, afin qu'il puisse servir de véhicule à une collaboration et à un partage des frais entre le fédéral et les provinces relativement à la prestation des services sociaux, et à ce qu'il puisse permettre d'offrir une aide aux personnes non protégées au départ par le programme de revenu annuel garanti fondé sur un examen des besoins.

Bien que le gouvernement fédéral et celui du Québec aient pu, à la fin de 1971, au bout de négociations, trouver une solution heureuse au problème soulevé par le programme de la sécurité du revenu, la formule révisée de ce programme n'a pas reçu l'approbation du Parlement en juillet 1972 et fut reléguée aux oubliettes quand les Canadiens furent appelés aux urnes en août. En l'absence de tribune fédérale-provinciale pouvant permettre aux ministres du bien-être de discuter de leurs préoccupations communes, les ministres du Québec et du Nouveau-Brunswick ont persuadé leurs homologues provinciaux de se réunir à Victoria à la fin de novembre 1972 pour ce qui devait être la première d'une série de conférences interprovinciales des ministres du Bien-être. À cette occasion, les ministres ont souligné deux points, à savoir l'importance du programme des allocations familiales pour tout système provincial de bien-être social et le besoin urgent d'une révision conjointe de tous les systèmes de sécurité sociale du Canada.

Révision conjointe fédérale-provinciale de la sécurité sociale, 1973-1978

En avril 1973, le ministre fédéral a publié un Document de travail sur la sécurité sociale au Canada et convoqué une conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social pour discuter de ses propositions. Le document présentait cinq stratégies et 14 propositions qui devaient faire l'objet de discussions multilatérales. Trois groupes de travail composés de fonctionnaires fédéraux et provinciaux furent chargés de se pencher sur ces questions. L'accent était mis sur "les personnes qui peuvent travailler" et sur la nécessité d'intégrer des mesures d'incitation au travail dans un programme de supplément du revenu à leur intention. On proposait par ailleurs de soutenir le revenu des personnes qui ne peuvent travailler en leur accordant une aide financière. La sixième proposition se lisait comme suit :

"Ceux dont le revenu d'emploi serait insuffisant en raison de la dimension de leur famille ou en raison de la nature de leur emploi (emploi autonome, à temps partiel ou intermittent, et peu rémunéré) devraient bénéficier d'un supplément aux termes d'un régime unique et général de supplément du revenu, et comportant en outre des éléments d'incitation au travail."

Dans la septième proposition, on recommandait :

"Qu'un revenu garanti soit assuré aux personnes dont les revenus sont insuffisants parce qu'elles sont incapables de travailler, ou dont on n'est pas en droit d'attendre qu'elles travaillent, à savoir, les retraités, les invalides, les familles à parent unique et les personnes qui sont présentement inemployables en raison de leur âge, d'un manque de compétence, ou d'une absence prolongée de la vie active."

En neuvième lieu, on proposait que :

"Étant donné que le supplément de revenu, établi selon les principes exposés aux propositions six et sept, supprimerait la majorité des prestataires de l'assistance sociale dans son état actuel, que soit créé un régime complémentaire ou régime de 'dernier recours' pour répondre à des cas urgents (comme le fait l'assistance publique du Canada)."

Cette dernière proposition rejoignait la première idée des auteurs du document, à savoir que le Régime d'assistance publique du Canada était un mal nécessaire qu'il fallait endurer jusqu'à ce qu'on puisse le remplacer. Ils estimaient qu'il avait pour effet de donner un chèque en blanc aux provinces et qu'il fallait fixer une limite aux

contributions fédérales. On pouvait y parvenir en transformant le RAPC en un régime de "dernier recours" et en remplaçant ses principaux domaines d'aide par un nouveau régime de revenu garanti ou de soutien du revenu qu'il restait encore à élaborer. Dans la Stratégie des services sociaux et connexes à l'emploi (ajoutée après coup, une fois qu'on eut noté l'absence de référence aux services sociaux), les auteurs faisaient état des services sociaux couverts par le RAPC, services qui sont inclus dans les propositions 10 et 11 :

"Que l'ensemble des services sociaux et connexes à l'emploi indispensables à la pleine efficacité des stratégies de l'emploi et du supplément du revenu (formation, orientation, placement, réadaptation, auxiliaires familiales, emplois spéciaux, soins aux enfants, etc.) soit élargi et amélioré."

"Que les dispositions particulières soient prises dans le cadre d'un régime général de sécurité sociale, à l'intention de ceux dont le revenu est insuffisant (supplément de revenu compris) et qui ne peuvent recourir à certains services indispensables, dont les maisons de repos et l'aide maternelle."

Le Groupe de travail sur le maintien du revenu s'est penché pendant des mois sur la façon dont devraient fonctionner les programmes de supplément de revenu et de revenu garanti (soutien du revenu); de nombreuses réunions et rapports provisoires ont porté sur les mesures d'incitation au travail et la définition des revenus, de la famille, des exercices comptables afin qu'on puisse rationaliser davantage les programmes d'aide. Pour déterminer la population cible, le groupe a également compilé de nombreuses statistiques sur les caractéristiques des personnes classées comme "petits salariés". Mais on ne s'entendait pas sur la question suivante : le programme devrait-il être administré en totalité ou en partie par le gouvernement provincial ou fédéral? En juin 1976, le gouvernement fédéral a proposé de partager les frais d'un régime à deux volets de supplément et de soutien du revenu. Cette offre n'a pas reçu un accueil favorable de la part des provinces et a été retirée en août 1977. Les membres du Groupe de travail fédéral ont par la suite tenté de remodeler le projet en s'inspirant des mêmes principes. Ils ont d'abord proposé un crédit remboursable d'impôt pour enfants qui a été sanctionné par une loi en 1978. Ce crédit d'impôt est accordé aux bénéficiaires des allocations familiales dont le revenu est inférieur à la moyenne. Ils ont recommandé également des façons d'améliorer le RAPC, notamment des mesures d'incitation au travail et le remplacement des directives provisoires adoptées en 1975 par

de meilleures directives, afin de clarifier les modalités de partage des frais et d'assurer une certaine uniformité dans les projets de supplément et de soutien du revenu.

Le Groupe de travail sur les services sociaux souhaitait pour sa part que la même formule soit utilisée pour les services sociaux que pour les services de santé : certains doivent être accessibles à tous, d'autres être assortis d'un ticket modérateur basé sur le revenu et enfin d'autres uniquement disponibles sur recommandation d'un conseiller professionnel. Le groupe a souligné la nécessité de séparer l'octroi d'une aide financière de la prestation de services de bien-être social. Il a étudié les différents types de services de protection, de réadaptation, de prévention et de services aux déficients mentaux et en établissement ainsi que les besoins dans ce domaine et recommandé une nouvelle loi sur les services sociaux qui régirait le financement des services de bien-être couverts par le RAPC et des services de réadaptation dispensés dans le cadre du Programme de réadaptation professionnelle des invalides. Par la suite, après qu'un groupe de travail fédéral-provincial eut passé un an à élaborer une formule acceptable de prestation des services en établissement, ces derniers ont été transférés sous l'égide de la Loi de 1977 sur le financement des programmes établis (FPE), à la demande des provinces qui souhaitaient qu'on traite de façon uniforme tous les soins en établissement, à commencer par ceux qui sont dispensés dans les hôpitaux de soins actifs jusqu'à ceux offerts dans les foyers pour les personnes âgées. En juin 1975, les provinces ont accepté de façon générale les propositions relatives aux services sociaux, ce qui a donné naissance au projet de loi sur les services sociaux. Il a été adopté en première lecture en juin 1977, mais à ce point-là, la Loi sur le FPE avait capté l'attention des provinces. Certaines d'entre elles ont commencé à réclamer un même type de financement en bloc pour les services sociaux. Mais lorsque le ministre fédéral a annoncé en septembre 1977 qu'il avait l'intention d'adopter une telle formule, les ministres provinciaux réunis en conférence à Edmonton ont déclaré "rejeter unanimement les tactiques utilisées ... une proposition unilatérale ... sans consultation des provinces". Après que la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social en mars 1978 eut approuvé la formule dans son principe, le projet de loi sur le financement des services sociaux a été adopté en première lecture en mai 1978. La conjoncture économique s'est transformée radicalement en 1978, et en novembre, le ministre des Finances a retiré son offre de partage des frais des services sociaux lorsqu'aucun accord n'a pu être conclu concernant la révision des dispositions de la Loi sur le FPE.

Au début du processus de révision, deux questions d'intérêt ont été soulevées par les provinces, l'une touchant les maisons de repos, l'autre les centres de garde de jour. Le Manitoba et l'Ontario étaient intéressés à créer des programmes universels pour les soins dans les maisons de repos, qui seraient couverts par le régime d'assurance-hospitalisation, mais ils craignaient de perdre la contribution de 50 % fournie actuellement par le fédéral en vertu du RAPC dans le cas des personnes nécessiteuses soignées dans des maisons de repos. Les provinces faisaient valoir que les exigences du RAPC les obligeaient à délaisser les types d'objectifs sociaux prioritaires qu'elles recherchaient pour leurs citoyens - qu'elles contribuaient à "fausser" leur ordre de priorité. On leur a garanti qu'aucune province ne serait pénalisée financièrement par l'introduction de tels programmes universels. Finalement, le Règlement sur les prestations pour soins dans les maisons de repos a été adopté. Il prévoyait le remboursement aux provinces des frais de certaines prestations pour les soins prodigués dans les maisons de repos aux malades qui, le cas échéant, réussissaient à passer le test d'évaluation des besoins du régime provincial d'assistance - une espèce d'examen "déguisé" des besoins. En date du 1er janvier 1974, des ententes intervenues avec l'Ontario, le Manitoba et l'Alberta prévoyaient le paiement par le fédéral de contributions destinées à remplacer les revenus du RAPC perdus à cause de la mise sur pied de programmes universels de soins dans les maisons de repos.

La Colombie-Britannique et le Manitoba avaient l'intention d'instaurer des programmes universels de garderie pour les enfants dont les mères se trouvent sur le marché du travail, quelle que soit l'aide dont celles-ci aient besoin, et souhaitaient que la formule de partage des frais du RAPC s'applique également à ces programmes. Le RAPC couvrait les soins de jour destinés aux enfants des familles à faible revenu, c'est-à-dire celles qui "deviendraient vraisemblablement des personnes nécessiteuses" si ce service ne leur était pas fourni. Mais la définition de ce concept prêtait à controverse, et plusieurs provinces ont soutenu que les seuils de revenu utilisés par l'administration du RAPC pour déterminer l'admissibilité aux soins de jour subventionnés étaient ridiculement bas. À la fin de 1973, de nouvelles directives provisoires pour les soins de jour ont été établies et approuvées par les provinces. Ces directives devaient demeurer en vigueur jusqu'à ce qu'on ait déterminé le type de supplément de revenu et de services sociaux disponibles à la suite de la révision. Le RAPC était considéré à ce stade comme un programme destiné à être bientôt remplacé par quelque chose de nettement meilleur. On prévoyait qu'en vertu de la Loi sur les services sociaux, les services de soins de jour seraient accessibles à tous, le montant du ticket modérateur étant établi en fonction du revenu.

Une autre question litigieuse concernait les jeunes délinquants : devaient-ils être classés parmi les "jeunes recevant des soins"? Le solliciteur général était en train d'élaborer un projet de loi sur les jeunes contrevenants, et de nombreuses provinces s'inquiétaient du fait qu'elles perdraient les contributions du RAPC s'appliquant aux enfants dans les centres d'éducation surveillée gérés par les autorités chargées du bien-être social. Par ailleurs, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick faisaient valoir qu'ils dispensaient des services à des enfants qui relevaient des autorités correctionnelles et à cause de leur philosophie des services d'aide à l'enfance dans le cas des jeunes délinquants, ces services étaient, pour une raison injustifiable, inadmissibles au partage des frais. Ainsi, en avril 1974, les services dispensés aux jeunes délinquants dans ces deux provinces en vertu des accords sur les jeunes contrevenants ont été reconnus admissibles au partage des frais. (Ce n'est qu'en juillet 1982 que le solliciteur général a réussi à remplacer la Loi sur les jeunes délinquants par la Loi sur les jeunes contrevenants, entrée en vigueur le 2 avril 1984. Depuis lors, les jeunes transférés dans les centres d'éducation surveillée relevant des provinces ne sont plus couverts par le RAPC. Ceux qui n'ont pas encore été transférés et qui continuent d'être régis par la Loi sur les jeunes délinquants peuvent demeurer couverts par le RAPC pendant un an, moment où leur cas doit être réexaminé. Les jeunes relevant des autorités provinciales chargées du bien-être de l'enfance sont toujours couverts par le RAPC.)

Ces trois questions mettent en lumière le type de problèmes de relations qu'a connu le RAPC depuis le début. Si le coût des établissements de santé, d'enseignement et d'éducation surveillée ne peut être partagé, où doit-on tirer la ligne? Quelle partie d'un immeuble sert d'établissement de santé et quelle autre partie est affectée au bien-être social? Quand une école pour enfants handicapés est-elle vouée à l'éducation et... au bien-être social? Des querelles concernant ces démarcations ont donné lieu au retrait du projet de loi sur le financement des services sociaux en 1977 et ont envenimé les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces lorsque s'achevait la révision de la sécurité sociale au beau milieu des restrictions budgétaires de 1978. Les provinces ont bien accueilli la Loi de 1977 sur le financement des programmes établis (FPE) parce qu'elle éliminait le "coupage de cheveux en quatre" du fédéral quant à l'admissibilité au partage de certaines dépenses provinciales. Mais elles ont compris que, même après le transfert sous l'égide de la Loi sur le FPE des maisons de repos et des foyers de soins spéciaux relevant du RAPC, il demeurait nécessaire de tracer des lignes de démarcation entre ces types de résidences et d'autres types spécialisés de refuges pour les personnes itinérantes, les victimes d'actes de violence, etc. Bien

que la nature de ces lignes ait changé, il fallait tout de même délimiter les nouvelles responsabilités du RAPC en matière de partage des coûts.

Les problèmes de relations entre le RAPC et le FPE étaient alors nombreux :

1. Les services en établissement dispensés aux adultes n'étaient plus admissibles au partage des frais alors que les services fournis aux enfants dans des établissements de soins destinés aux adultes continuaient de l'être.

2. Les services dispensés par les infirmières affectées au programme de santé mentale devaient-ils relever des soins complémentaires de santé (régis par la Loi sur le FPE) ou des services de réadaptation admissibles au partage des frais en vertu du RAPC?

3. Le type de service professionnel dispensé déterminait si les services fournis par un centre de réadaptation étaient des services sociaux ou médicaux.

4. Seuls les services de soins du jour dispensés aux adultes ne vivant pas dans des établissements pour adultes étaient admissibles au partage des frais.

5. Les services de soins à domicile relevaient des services complémentaires de santé couverts par le FPE, mais les services de repas étaient admissibles au partage des frais en vertu du RAPC tant et aussi longtemps qu'ils étaient dispensés à des personnes ne vivant pas en établissement; les résidents qui vivaient temporairement à l'extérieur de l'établissement n'étaient pas admissibles.

6. Les services de relève (admissions de courte durée visant à donner aux familles qui prennent soin de parents infirmes la possibilité de se reposer) n'étaient pas admissibles au partage des frais en vertu du RAPC.

7. Il fallait distinguer les services communautaires de prévention des soins à domicile et des services ambulatoires fournis par les centres de santé communautaire et de services sociaux afin de déterminer quels services sont admissibles au partage des frais en vertu du RAPC.

8. Les services de planning familial qui étaient dispensés soit par un médecin soit dans un hôpital

n'étaient pas admissibles au partage des frais en vertu du RAPC.

La détermination de ce qui est admissible au partage des frais demeure le principal écueil du RAPC.

Période de restriction : 1978-1984

La difficulté d'établir des lignes de démarcation entre les divers services admissibles ou non au partage des frais en vertu du RAPC est la source d'une bonne part des frictions qui existent entre le gouvernement fédéral et les provinces concernant ce régime. Dans les premières années, il semblait que les questions sociales occupaient une large place dans les discussions conjointes touchant le RAPC; jusqu'en 1976, on cherchait à résoudre les nombreux problèmes de pauvreté auxquels faisaient face les Canadiens au moyen de décisions gouvernementales. Au cours des dix dernières années, les discussions semblent avoir moins porté sur des questions sociales et davantage sur la négociation des dépenses additionnelles à partager dans le cas des programmes provinciaux à la limite de l'admissibilité. À mesure que de nouveaux programmes provinciaux étaient créés et que des programmes existants étaient modifiés, les règles du gouvernement fédéral concernant le partage des frais devenaient aux yeux des provinces de plus en plus obscures et ambiguës, et le fédéral semblait user de son pouvoir discrétionnaire pour contrecarrer leurs projets d'expansion.

De 1978 jusqu'à aujourd'hui, les initiatives dans le domaine de l'aide sociale ont été dominées par trois principaux thèmes. Avec la montée en flèche des taux de chômage, un nombre beaucoup plus grand de "chômeurs aptes au travail" ont eu droit aux prestations d'aide sociale, ce qui a incité les autorités à déployer des efforts en vue d'intégrer des mesures d'incitation au travail dans les programmes d'assistance et d'aider les bénéficiaires à retourner sur le marché du travail. Les restrictions budgétaires annoncées en août 1978 ont eu pour effet de réduire les contributions du fédéral au chapitre des services de bien-être social. Et l'animosité qui a entouré les négociations fédérales-provinciales concernant les modifications à apporter à la Loi sur le FPE, la Loi canadienne sur la santé et l'enchâssement de la Charte des droits après le rapatriement de la Constitution n'a pas créé un climat propice à la tenue de consultations fédérales-provinciales sur les questions sociales.

La Révision de la sécurité sociale a fait ressortir la nécessité d'intégrer des mesures d'incitation au travail dans les régimes de supplément de revenu afin que les travailleurs à faible revenu ne se retrouvent pas dans une situation pire que celle des assistés sociaux, et que les

prestataires de l'aide sociale puissent arrondir leur revenu en travaillant, même à temps partiel. Lorsque le projet de supplément et de soutien du revenu a été retiré en août 1977, on a multiplié les efforts en vue d'améliorer les programmes d'aide sociale en y intégrant de meilleures mesures d'incitation au travail. Deux solutions s'offraient : modifier les taux de réduction des prestations pour les revenus provenant d'un emploi ou augmenter l'éventail des gains exemptés avant réduction des prestations. Lors de la Conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être social en novembre 1978, le ministre fédéral a convenu de trouver des moyens d'améliorer les mesures d'incitation au travail et de mettre à jour d'autres directives relatives au RAPC. Après bien des discussions et de nombreuses pressions de la part des provinces, en juillet 1980, les autorités fédérales ont augmenté de 50 % le plafond des gains exemptés. Les nouveaux montants tenaient compte des dépenses reliées à l'emploi, et les niveaux d'exemption des actifs disponibles ont été augmentés considérablement. Le taux uniforme d'exemption pour les bénéficiaires âgés et handicapés a été majoré régulièrement afin de respecter l'évolution des prestations de la SV et du SRG. Ces directives ont été adoptées en mai 1975 à titre de mesures temporaires pendant la période de révision.

Certaines provinces contestaient également l'utilité de l'évaluation des besoins et de l'examen concomitant du budget, des besoins fondamentaux, des actifs, revenus et autres ressources de la famille. Elles estimaient qu'une telle évaluation était humiliante pour la personne qui présentait une demande et contribuait à accroître les frais d'administration. Plusieurs provinces préféraient un simple examen du revenu et l'établissement de budgets standards pour des familles de tailles diverses. L'administration du RAPC a accepté le concept d'un budget préétabli comportant des taux fixes pour la plupart des postes, mais a insisté pour qu'on conserve au moins une variable, le coût du logement, qui devrait être calculé pour chaque famille. Alors que les programmes provinciaux s'orientaient vers un simple examen du revenu, les autorités fédérales ont insisté pour que les provinces définissent les candidats qui n'étaient pas admissibles après évaluation des besoins, ou qu'elles effectuent une évaluation "déguisée" des besoins pour déterminer les candidats qui peuvent être classés comme "personnes nécessiteuses". On a eu recours à cette dernière solution pour les soins dans les maisons de repos et à la première dans le cas des allocations versées aux mères seules, du revenu garanti pour les personnes handicapées et des prestations supplémentaires pour les personnes âgées. Cette "définition" signifiait qu'on évaluait d'abord les besoins du candidat et si celui-ci était reconnu admissible, il recevait une aide financière admissible au partage des frais. On effectuait ensuite un examen des revenus et le demandeur pouvait alors recevoir un supplément d'aide ou des

prestations intégrales si aucune aide financière ne lui était accordée. Les provinces n'étaient pas toutes disposées à adopter cette position. L'Ontario et le Québec préconisaient fortement tous les deux la méthode de l'examen du revenu qui, selon eux, était plus efficace et moins humiliante. Bien que le gouvernement fédéral ait approuvé cette solution en 1971 en guise d'"encouragement" à la réforme constitutionnelle, des gouvernements successifs ont depuis résisté aux pressions en vue de modifier le RAPC pour inclure l'examen du revenu parmi les solutions de rechange à l'examen du budget, craignant probablement les implications fiscales d'un tel changement.

Au cours de la Révision de la sécurité sociale, on a mis beaucoup l'accent sur les projets "d'adaptation au travail" (partie III du RAPC) comme stratégie d'emploi. Certaines provinces ont élaboré des projets modèles "d'emplois communautaires" en 1973 et 1974 pour prouver qu'on pouvait procurer aux assistés sociaux des emplois rémunérateurs. Plusieurs ministères provinciaux des services sociaux ont créé leurs propres services de placement pour trouver de l'emploi à leurs prestataires. Par suite de l'augmentation constante du taux de chômage dans les années 80, certaines provinces ont réexaminé le concept d'adaptation au travail afin de recevoir des contributions du fédéral pour leurs projets de préparation au travail. Le ministère fédéral avait certaines réserves concernant ces projets. Même si ces derniers visaient clairement à aider les personnes à retourner sur le marché du travail, on craignait que le RAPC n'empiète sur le domaine de compétence d'Emploi et Immigration Canada (EIC) en matière de création d'emplois et de placement. Au début de 1984, le Québec a proposé certains projets pilotes qui devaient être mis en oeuvre entre avril 1984 et août 1986 et figurer parmi les programmes admissibles au partage des frais en vertu du RAPC, ce qui a été accepté par le gouvernement fédéral.

Préoccupé par l'augmentation spectaculaire du nombre d'assistés sociaux en 1982 et 1983, le Québec a tenté de régler en priorité le problème du chômage, mais en vain. Son projet pilote semble pourtant prometteur, l'accent étant mis sur les personnes de moins de 30 ans qui ne peuvent trouver ou conserver un emploi. Il s'agit d'un projet à cinq volets, dont trois peuvent être admissibles au partage des frais en vertu du RAPC : la poursuite des études secondaires, les stages en milieu de travail et le service communautaire. (Les deux autres volets consistent en des subventions couvrant une partie du salaire et des suppléments de rémunération.) Au cours des deux prochaines années, ce projet devrait coûter 59 millions de dollars au RAPC. On prévoit qu'environ 9,000 bénéficiaires participeront au programme de rattrapage scolaire en vue d'obtenir un diplôme d'études secondaires en prévision d'un

futur emploi. Il se peut que 30,000 bénéficiaires participent au projet de stages d'un an en milieu de travail - stages où alternent des cours théoriques et des expériences pratiques en vue de développer les connaissances et habiletés de base et qui sont subventionnés par le biais d'allocations de formation payées par l'employeur. Le projet de service communautaire, qui s'étend également sur un an, mettra l'accent sur la formation de bénévoles oeuvrant dans les organismes locaux de promotion et d'aide, et il se peut qu'environ 10,000 bénéficiaires y participent. Le gouvernement du Québec estime que parmi ses 400,000 bénéficiaires - dont 260,000 (65 %) sont aptes au travail - 85,000 sont des célibataires de moins de 30 ans qui n'ont aucune personne à charge. Près de 50,000 d'entre eux participeront au projet pilote. Le Québec compte environ 42 % des 950,000 bénéficiaires au Canada. Si son projet est couronné de succès, les autres provinces auront ainsi un exemple de la façon dont elles peuvent contribuer à réduire le nombre de prestataires de l'aide sociale sur leur territoire en aidant ces derniers à se trouver du travail.

Le deuxième thème qui a dominé cette période était celui des restrictions budgétaires. À la suite de la réforme fiscale de 1971 et de l'adoption de la Loi de 1977 sur le financement des programmes établis, la part des recettes fiscales prélevées par le fédéral n'a pas cessé de diminuer, alors que les recettes fiscales des provinces ont augmenté. Cette tendance a des implications évidentes pour les programmes de partage des frais, en particulier lorsque le gouvernement qui reçoit les contributions a le plein contrôle sur les montants qui doivent être partagés. La situation fiscale du gouvernement fédéral par rapport à celle des provinces est très différente en 1985 de ce qu'elle était en 1965, au moment où le RAPC a été créé. Le déficit fiscal des années 1980 a été l'une des sources de préoccupation du gouvernement fédéral et a inspiré de nombreux efforts successifs en vue de réduire les engagements de ce dernier au chapitre du RAPC.

Les restrictions budgétaires ont commencé à se faire sentir dès 1977 et elles sont sans doute contribué cette année-là au retrait du projet de partage des frais des programmes de soutien et de supplément du revenu. Les restrictions ont été annoncées officiellement en août 1978 et ont entraîné des coupures immédiates dans les programmes et des mises à pied dans la fonction publique, dont l'abolition de 800 postes au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Le projet de loi sur le financement des services sociaux a été l'une des premières victimes des restrictions; les provinces n'ayant pas voulu accepter de coupures dans les accords relatifs au FPE. Escomptant une hausse dans les demandes des provinces concernant le partage des frais des services sociaux, on a proposé parallèlement l'imposition d'un plafond pour les contributions du fédéral

au RAPC. À la fin de 1978, on prévoyait que le volet "services sociaux" du RAPC continuerait de croître au rythme de 20 % par année, soit le taux moyen d'augmentation des six années précédentes. Le Québec prévoyait pour sa part un taux de croissance de 13 %, l'Alberta un taux de 24 %, et l'on s'attendait à ce qu'en Ontario, le nombre de demandes de prestations pour les frais de garde d'enfants augmente considérablement. Par crainte que les provinces n'utilisent de plus en plus le RAPC comme outil fiscal pour accroître leur propre revenu sans améliorer leurs programmes sociaux, le gouvernement fédéral a envisagé la possibilité de mettre fin aux accords relatifs au RAPC et de négocier de nouveaux accords qui lui permettraient d'exercer un contrôle sur ses dépenses futures en matière d'aide.

En septembre 1978, trois options ont été examinées : le retrait pur et simple du domaine et le transfert des points fiscaux correspondant aux provinces; le financement en bloc qui impliquerait le paiement à chaque province du même taux national moyen par habitant quelles que soient les dépenses engagées par cette dernière au chapitre de l'aide sociale; ou la réduction en deçà de 50 % du pourcentage des dépenses provinciales à partager. Dans chaque cas, ce seraient les provinces les moins fortunées qui seraient le plus durement touchées. Toute économie réalisée par le Trésor fédéral le serait aux dépens des pauvres, des handicapés, des personnes âgées, des mères seules élevant de jeunes enfants et des chômeurs chroniques, étant donné qu'afin de réduire leurs dépenses, les provinces plus pauvres devraient réduire leurs barèmes d'aide ou le nombre de bénéficiaires et resserrer leurs critères d'admissibilité. Le problème découlant du désengagement du fédéral du domaine du bien-être social dans lequel il oeuvrait depuis longtemps semblait toutefois éclipser les avantages apparents de l'imposition d'un plafond aux dépenses fédérales en matière de lutte contre la pauvreté. De toute façon, cette option a été mise au rancart après les élections de 1979.

Lorsque le projet de loi sur le financement des services sociaux a été retiré le 9 novembre 1978, on a demandé à Santé et Bien-être social Canada d'examiner la façon de limiter les augmentations dans les contributions fédérales au RAPC. Cette limitation ne devait s'appliquer qu'aux services sociaux et non à l'aide, et on a proposé aux provinces qu'elles limitent la croissance des dépenses dans ce domaine à 11 % en 1979. Les réactions des provinces à cette proposition ont été en général négatives. En juillet 1980, les dépenses engagées par les provinces dans le domaine des services sociaux n'avaient pas augmenté autant que prévu. On a néanmoins proposé que deux ministères fédéraux (Développement social et Finances) passent en revue les lois régissant le FPE et le RAPC. Un groupe de travail a été constitué en septembre et chargé d'élaborer une stratégie pour la renégociation du RAPC et le

partage des responsabilités en matière de politique sociale entre les gouvernements fédéral et provinciaux. Les autorités étaient préoccupées par le déficit fiscal croissant et par le fait qu'elles n'avaient aucun mot à dire dans l'établissement des normes et le contrôle des coûts. On croyait pouvoir réaliser des économies substantielles en réduisant les paiements de transfert du gouvernement fédéral aux provinces; on pourrait ainsi obtenir un meilleur équilibre fiscal, et le gouvernement fédéral pourrait concentrer ses efforts dans les domaines qui relèvent de sa compétence. Tout changement ne devait pas cependant réduire l'aide apportée par ce dernier relativement aux programmes sociaux de base. Parallèlement, des discussions constitutionnelles se poursuivaient, et l'on s'interrogeait fortement sur l'utilité du rôle joué par le gouvernement fédéral dans le domaine de l'aide et des services sociaux.

Lorsqu'il a préparé la contribution qu'il devait apporter au groupe de travail, Santé et Bien-être social Canada a émis l'hypothèse que le gouvernement fédéral continuerait d'assumer une part des responsabilités en ce qui a trait à la résolution des principaux problèmes sociaux, tout en recherchant une utilisation plus efficace des ressources, peut-être en les réaffectant aux différents groupes cibles ou types de services. Si elles veulent que leur choix d'objectifs continue d'être efficace, les autorités fédérales doivent maintenir les deux principes suivants : toutes les personnes nécessiteuses ont droit à une aide, quelle que soit leur durée de résidence, et des mécanismes efficaces d'appel doivent être maintenus. On a examiné la possibilité de faire varier les pourcentages des frais partagés d'une province à l'autre, en fonction des besoins des provinces et des coûts, en se fondant notamment sur l'assiette de l'impôt sur le revenu des particuliers ou le salaire relatif par habitant, les taux de chômage et d'activité. Il semblait clair toutefois qu'à moins que le gouvernement fédéral n'injecte plus de fonds dans ce domaine, certaines provinces recevraient moins d'argent et leurs programmes sociaux en souffriraient.

Au début de 1981, le groupe de travail a élaboré une série de principes directeurs en ce qui concerne les paiements de transfert dans le domaine social, ainsi que l'étendue des responsabilités constitutionnelles fédérales en matière de lutte contre la pauvreté et d'amélioration de la qualité de vie.

Ces principes sont les suivants :

1. La participation du gouvernement fédéral (par le biais des paiements de transfert aux provinces) au financement des programmes sociaux, qui relèvent selon la Constitution de la compétence générale des provinces, résulte d'un engagement qu'il a

pris : faire en sorte que les Canadiens partagent les avantages et obligations découlant de leur appartenance à une nation commune, aient accès à des services sociaux de base et, grâce à ces programmes, renforcent leur sentiment d'appartenance au Canada.

2. L'aide financière fournie par le fédéral aux provinces pour les principaux programmes sociaux vise à permettre l'établissement et le maintien de normes nationales minimales à l'intérieur de ces programmes.

3. Le gouvernement fédéral s'engage à faire en sorte que le coût des programmes sociaux de base de chaque province qui exercent des effets bénéfiques importants à l'extérieur de celle-ci soit partagé par tous les Canadiens.

4. La participation du fédéral au financement des programmes sociaux des provinces implique une collaboration entre les deux paliers de gouvernement dans l'élaboration de politiques.

5. Les programmes sociaux soutenus par les paiements de transfert du fédéral devraient garantir la transférabilité complète des prestations et l'égalité d'accès à tous les Canadiens.

6. Les accords de financement avec les provinces devraient prévoir la fourniture de renseignements adéquats au Parlement pour que celui-ci puisse évaluer les dépenses du gouvernement fédéral.

7. Les accords fédéraux-provinciaux relatifs aux paiements de transfert doivent garantir que la participation financière du gouvernement fédéral à ces programmes sera rendue publique.

Enfin, la période a été marquée par certaines frictions dans les relations fédérales-provinciales. Les projets de rapatriement de la Constitution et d'enchâssement d'une nouvelle Charte des droits et libertés, de modification de la Loi sur le FPE expirée en 1982 et de remplacement de l'assurance-hospitalisation et santé par la Loi canadienne sur la santé a créé une atmosphère peu propice aux discussions avec les provinces, particulièrement en ce qui concerne les modifications à apporter au RAPC qui pourraient réduire les contributions versées aux provinces. Des discussions ont néanmoins eu lieu. Au moment où le projet de loi sur le financement des services sociaux a été retiré, les autorités fédérales avaient encore deux problèmes à résoudre : comment améliorer les mesures d'incitation au travail et mettre à jour les directives touchant

l'assistance publique (qui avait déjà fait l'objet de discussions), et comment simplifier l'administration du RAPC. En juin 1980, le président de la Conférence interprovinciale des ministres du Bien-être proposait la création d'un groupe de travail fédéral-provincial co-présidé par des représentants des deux ordres de gouvernement et chargé de réviser les procédures administratives et les lignes directrices du RAPC. La question de l'heure était celle de l'application possible de la formule du partage des frais à de nouveaux programmes d'assistance tels que le Family Income Plan de la Saskatchewan et le Régime de supplément au revenu de travail du Québec, qui ne se fondaient ni l'un ni l'autre sur l'examen des besoins. Les provinces voulaient que la loi soit modifiée ou que les lignes directrices soient abolies. Elles voulaient un programme complètement assujetti à l'examen du revenu, les requérants devant fournir un budget au préalable; l'élimination de diverses restrictions et notamment des dispositions départageant les coûts admissibles et les coûts non admissibles au partage des frais; l'inclusion d'une disposition éliminant toute exigence de résidence antérieure et d'une autre assujettissant tous les projets d'adaptation au travail à un examen préalable de la part des autorités fédérales et à leur approbation; enfin, elles voulaient que soit mis en place un processus de vérification simplifié. Le gouvernement fédéral, pour sa part, jugeait que certaines de ces questions devaient faire l'objet de rencontres bilatérales, tandis que d'autres devaient faire l'objet d'un examen multilatéral. Parmi ces dernières, on peut citer l'interprétation des termes "personnes qui deviendront vraisemblablement des personnes nécessiteuses", les auspices sous lesquels les services de bien-être pouvaient être offerts (organismes de santé? de redressement? d'éducation?), le recours à l'échantillonnage pour déterminer les dépenses admissibles au partage des frais et l'exploration plus poussée des mesures d'incitation au travail.

Lors de la conférence qui les a réunis à nouveau à l'automne 1980, les ministres ont créé le groupe de travail envisagé, le chargeant de réviser le RAPC ainsi que le RPI (programme de Réadaptation professionnelle des invalides). Le rapport remis par ce groupe de travail en mai 1981 décrivait les changements que les provinces souhaitaient afin de disposer de plus de latitude dans la conception et la mise en oeuvre de leurs programmes. Ces changements portaient notamment sur la rationalisation des méthodes utilisées pour les comptes à rendre, la révision du processus de vérification afin d'éliminer le double emploi, la réduction des délais requis pour le règlement des réclamations, l'assouplissement du système d'évaluation utilisé à l'égard des projets d'adaptation au travail, l'amélioration des mesures visant à aider les personnes

handicapées à conserver un emploi, l'assouplissement des directives relatives aux gains faisant l'objet d'une exemption, et l'inclusion au nombre de programmes admissibles au partage des frais de certaines prestations assujetties à l'examen du revenu et visant certains groupes cibles.

À l'automne de 1981, était mis sur pied un comité permanent chargé d'explorer ces questions plus à fond. Les membres de ce comité se sont réunis et se sont penchés sur l'instauration possible de vérifications conjointes, la mise en place de méthodes visant à modifier les directives en vigueur en matière d'exemptions, ainsi que l'interprétation des termes "personnes qui deviendront vraisemblablement des personnes nécessiteuses" dans l'optique d'un relèvement des seuils de revenu utilisés pour déterminer l'admissibilité aux services de bien-être assujettis à un examen du revenu et admissibles au partage des frais.

Le groupe de travail rappelait les implications pour le RAPC du rapport du comité spécial concernant les invalides et les handicapés (Obstacles) qui a été publié en février 1981 et qui recommandait des améliorations aux services offerts aux personnes handicapées.

L'année suivante, le groupe de travail parlementaire sur les arrangements fiscaux remettait un rapport sur le RAPC et le FPE. Ce groupe de travail avait pour mandat d'examiner le RAPC ainsi que les dépenses faites en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis en vue d'étayer une recommandation visant la réduction des contributions aux provinces. Toutefois, ce groupe de travail a fait les recommandations suivantes :

> que les programmes d'assistance sociale (de l'avis unanime des membres) et les services sociaux (de l'avis de la majorité des membres) continuent de faire l'objet d'un partage des frais;
>
> que le gouvernement injecte davantage de fonds dans le programme afin que plusieurs modifications puissent lui être apportées et notamment que soit adoptée une formule de partage des frais variable qui tienne compte des besoins différents des provinces au titre de l'assistance sociale;
>
> qu'aucune réduction globale de l'engagement fiscal ne vienne frapper des programmes faisant déjà l'objet d'un partage des frais dans le cadre du RAPC;
>
> qu'on détermine dans quelle mesure les provinces remplissent les conditions du programme et que les termes de l'entente soient définis plus précisément en consultation avec les provinces;

que soit rendues plus rigoureuses les exigences touchant aux données statistiques et aux informations financières, de manière à ce que les programmes assujettis à un partage des frais en vertu du régime soient mieux compris.

Le groupe de travail parlementaire a fait plusieurs observations et a notamment souligné le besoin d'atténuer les différences entre les provinces pour ce qui est des dépenses per capita et de favoriser l'établissement de normes nationales régissant l'assistance sociale (de l'avis unanime des membres) et les services sociaux (de l'avis de la majorité des membres).

Depuis sa création en 1966, le RAPC a entraîné une nette augmentation des dépenses des provinces au chapitre des programmes sociaux, et tout spécialement des services sociaux. Il ne fait aucun doute que la décision prise par le gouvernement fédéral d'inclure au nombre des coûts admissibles les frais additionnels encourus par les provinces au chapitre de l'administration des programmes a contribué à l'expansion des infrastructures en place dans les provinces et les municipalités dans le secteur du bien-être social.

Les tableaux ci-après donnent une indication de l'augmentation du nombre des assistés sociaux ainsi que des dépenses au cours des dernières années. On remarquera, à l'examen de ces tableaux, que le nombre des bénéficiaires, y compris des personnes à charge, a augmenté de 50 % entre mars 1974 et mars 1983 - passant de 1,208,600 à 1,832,900 personnes - l'augmentation étant de 22 % entre 1982 et 1983. Le nombre des bénéficiaires a augmenté de 120 % en Colombie-Britannique depuis 1973; tandis que depuis 1974, l'augmentation a été de 70 % au Québec et de 62 % en Alberta. Cette augmentation est toutefois attribuable en partie au fait qu'on a élargi la définition du terme bénéficiaire.

Entre 1967-1968 et 1982-1983, les dépenses au chapitre de l'assistance sociale ont augmenté de 450 millions de dollars pour atteindre 4 milliards. À l'issue de cette période, les coûts étaient plus élevés de près de 10 fois au Québec et de 8 fois en Ontario, atteignant 1.5 milliard de dollars dans le premier cas et 1 milliard de dollars dans le second. En Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick, les coûts étaient plus élevés de 15 et 17 fois à la fin de la période. Dans l'ensemble, les dépenses ont augmenté de 15 % en 1981-1982 et de 28 % en 1982-1983. Ces chiffres ne reflètent que les coûts des services d'assistance. En plus de ces sommes, un montant de 2,216 millions de dollars a été injecté dans les services sociaux dans le cadre du RAPC en 1982-1983, et de 1,980 millions de dollars en 1981-1982,

comparativement à 737 millions de dollars en 1974-1975. La moitié de ces coûts est remboursée aux provinces par le Trésor fédéral en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

En 1983-1984, les dépenses totales engagées au titre de l'assistance sociale et au titre des services sociaux étaient passées à 4,940 millions de dollars et à 2,344 millions de dollars respectivement.

Le Régime d'assistance publique du Canada, qui existe maintenant depuis 20 ans, a sans conteste eu une influence énorme sur la qualité de la vie et le bien-être de millions de Canadiens et ce, au cours d'une période où le chômage massif et une inflation galopante étaient source de misère et de privations pour la population et contrecarraient les projets de carrière des jeunes et les projets d'épargne des personnes âgées. Le régime n'a pas répondu à toutes les attentes des provinces, mais il a permis de redistribuer des milliards de dollars de recettes fiscales aux personnes les plus nécessiteuses et a financé en partie des services destinés aux enfants désavantagés, aux personnes handicapées et aux personnes âgées ayant perdu leur indépendance. Ce régime est devenu partie intégrante de la vie des Canadiens.

RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA, NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES (Y COMPRIS LES PERSONNES À CHARGE) RECEVANT L'ASSISTANCE GÉNÉRALE

PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA, ANNÉES FINANCIÈRES SE TERMINANT LE 31 MARS 1970-71 À 1982-83

ANNÉE	T.-N.	I.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉ.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	YUKON	T.N.-O.	CANADA
1982-83	51 900	11 300	69 000	70 100[a]	675 800	471 200	55 900	59 700	130 600[a]	228 800[a]	1 300	7 300	1 832 900
1981-82	54 700	11 300	64 600	62 700	561 900	406 800	47 800	48 400	91 700	144 900	1 500	6 500	1 502 800
1980-81	50 400	10 100	62 400	67 400	532 900	389 800	46 900	43 800	78 100	128 000	1 200	7 400	1 418 400
1979-80	48 500	9 367	51 220	66 312	511 925	354 798	45 600	41 390	76 105	122 848	1 075	5 190	1 334 330
1978-79	39 312	8 480	50 055	65 040	478 277	382 224	47 596	42 130	80 823	146 940	6 303	0	1 347 180
1977-78	53 813	8 329	49 762	63 432	464 503	356 324	52 489	41 363	85 060	140 962	5 639	0	1 321 676
1976-77	52 424	8 685	55 932	67 130	457 053	338 909	55 251	38 807	86 464	162 000	5 329	0	1 327 984
1975-76	61 009	8 812	54 160	52 521	428 713	367 943	57 574	43 490	78 220	162 076	8 400	0	1 322 918
1974-75	63 127	8 401	52 358	55 604	416 558	336 415	56 616	45 332	77 970	162 349	5 711	0	1 280 441
1973-74	63 250	7 291	47 597	51 879	395 820	317 283	60 681	44 405	80 609	137 192	2 622	0	1 208 629
1972-73	70 912	7 238	52 864	58 575	406 452	307 880	70 427	56 728	85 456	103 989	892	0	1 221 413
1971-72	80 574	15 913	52 278	61 717	462 571	333 584	78 544	69 604	88 983	134 198	1 291	0	1 379 257
1970-71	91 852	10 552	45 593	65 756	489 073	364 046	75 763	68 338	93 960	154 851	280	0	1 460 064

SOURCE : Statistiques de la sécurité sociale, Canada et provinces, 1958/59 à 1982/83, Santé et Bien-être social Canada, mars 1985

NOTE : a) Nouvelle définition

RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA, TOTAL DES PAIEMENTS FÉD.-PROV. À FRAIS PARTAGÉS VERSÉS SOUS FORME D'ASSISTANCE GÉNÉRALE PAR PROVINCE ET POUR LE CANADA, ANNÉES FINANCIÈRES SE TERMINANT LE 31 MARS, 1966-67 À 1982-83

(milliers $)

ANNÉE	T.-N.	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	QUÉ.	ONT.	MAN.	SASK.	ALB.	C.-B.	YUKON	T.N.-O.	CANADA
1982-83	79 101	22 619	117 938	170 197	1 485 742	1 047 065	95 297	132 217	367 420	636 138	2 901	8 434	4 165 074
1981-82	66 660	19 559	97 845	142 083	1 192 809	845 767	74 197	99 439	261 417	433 175	2 207	8 224	3 243 381
1980-81	66 461	16 007	82 364	126 328	1 046 788	737 677	68 652	87 973	178 714	385 941	464	8 637	2 806 005
1979-80	59 092	12 782	73 575	107 161	886 794	653 788	62 680	83 461	159 817	324 578	795	5 525	2 430 048
1978-79	53 748	11 222	65 742	104 788	780 316	605 934	62 160	76 030	152 508	260 242	888	5 418	2 178 996
1977-78	49 982	9 380	63 200	79 716	703 566	557 098	56 100	64 924	151 508	246 698	778	3 650	1 986 600
1976-77	49 700	8 390	54 702	106 036	625 524	494 906	52 894	70 256	130 364	211 972	482	3 104	1 808 330
1975-76	47 068	6 868	48 158	78 836	520 784	483 790	51 170	44 024	105 280	215 802	722	4 376	1 606 878
1974-75	45 846	5 722	39 798	55 644	427 826	411 706	46 524	42 106	88 856	203 878	482	6 462	1 374 850
1973-74	33 526	3 868	35 608	42 656	368 908	311 242	42 732	47 696	77 004	115 242	430	474	1 079 386
1972-73	40 024	3 758	27 686	34 756	367 380	280 468	45 668	40 202	80 536	106 564	364	0	1 027 206
1971-72	41 090	3 404	27 454	28 988	336 540	296 398	47 280	36 790	65 980	103 092	132	0	987 148
1970-71	35 328	3 182	20 338	22 056	236 446	232 624	41 574	29 650	61 056	99 622	256	0	782 132
1969-70	33 069	2 583	18 600	13 357	180 800	171 771	28 997	21 269	47 567	61 950	306	0	580 270
1968-69	35 191	2 033	12 920	12 805	168 250	155 184	20 164	19 249	40 945	35 160	0	0	521 900
1967-68	23 845	2 316	13 672	9 570	155 977	133 583	20 742	17 854	35 349	43 582	0	0	456 492
1966-67	0	0	897	0	0	13 862	0	6 231	0	0	0	0	20 991

SOURCE : Statistiques de la sécurité sociale, Canada et provinces, 1958-59 à 1982-83, Santé et Bien-être social Canada, mars 1985

NOTE : Les paiements fédéraux-provinciaux totaux sont calculés en doublant le montant fédéral payé chaque année afin de faire ressortir l'élément de base du programme, soit les coûts partagés à 50 %
Les dépenses fédérales représentent les paiements réels aux provinces quant aux réclamations reçues chaque année

Appendice 4

Synopsis des notes prises lors des entrevues

(par type et lieu)

Ce synopsis est fondé sur les notes prises lors des entrevues ayant eu lieu au cours des visites dans les provinces et les territoires et auprès des organisations non gouvernementales (ONG). Ces notes ont été condensées et groupées par type de sujet, de la manière suivante :

a. Appréciation générale

b. Relations entre les organismes

c. Questions de politique

d. Questions administratives

e. Coordination entre les organismes

f. Autres questions

Remarque : RCN = ONG située dans la région de la Capitale nationale.

A. Appréciation générale	T.N.-O.	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	ONT.	QUÉ.	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.	RCN
1. Le RAPC est une loi importante et efficace	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2. Ne touchez pas à cette loi	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
3. L'évolution des besoins exige des changements dans l'interprétation de la politique, des lignes directrices et de l'administration du RAPC	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
4. Certains changements doivent être apportés aux règlements du RAPC	X	X	X	X	X	X	X		X		X		
5. Le RAPC est une "association" avec les provinces			X	X	X	X	X		X	X		X	X
6. Le RAPC est le programme de "dernier recours" (c.-à-d. le programme qui répond aux besoins des gens qui ne reçoivent aucune aide en vertu d'un autre programme)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
7. Le RAPC favorise la création et l'expansion des services et l'amélioration des compétences du personnel		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
8. Le RAPC doit s'adapter à l'évolution des problèmes sociaux et à la rationalisation des services	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

A. Appréciation générale (suite)	T.N.-O.	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	ONT.	QUÉ.	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.	RCN
9. Le barème des prestations a été augmenté lors de la mise en vigueur du RAPC, mais n'a pas été rajusté en fonction de l'augmentation du coût de la vie; (la situation des personnes nécessiteuses est moins bonne qu'elle ne l'était au début des années 1970)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
10. Inquiétude quant à l'efficacité de cette mesure; écart plus grand entre les prestations versées et le seuil de la pauvreté; nombre croissant de banques d'aliments (ONG)			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
11. Le recours au RAPC par les provinces dépend des revenus des provinces et des exigences du RAPC; de plus, les décisions relatives aux programmes provinciaux sont prises tout d'abord en fonction des priorités provinciales (et non en fonction des fonds dont dispose le RAPC)	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	

	T.N.-O.	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	ONT.	QUÉ.	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.	RCN
A. Appréciation générale (suite)													
12. Inquiétude au sujet de l'effet des initiatives fédérales sur les programmes provinciaux (par ex. sur les projets à durée limitée - EIC, Secrétariat d'État - qui deviennent ensuite la responsabilité des provinces; inquiétude également au sujet des changements apportés à l'assurance-chômage, au Régime de la sécurité de la vieillesse/Supplément du revenu garanti, aux allocations familiales, au financement des programmes établis et à la Loi sur les jeunes contrevenants	X		X				X		X	X			
13. Souhaite un partage des frais différent pour les provinces plus pauvres								X	X	X	X	X	X
14. Inquiétude au sujet de l'effet de compensation de la "méthode de financement préétablie" sur les initiatives des territoires	X	X											
B. Relations entre les organismes concernés													
1. Dans le passé, les relations fédérales-provinciales ont été tendues (une légère amélioration s'est fait sentir dernièrement)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

	T.N.-O.	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	ONT.	QUÉ.	N.-B.	N.-É.	T.-P.-É.	T.-N.	RCN
B. Relations entre les organismes concernés (suite)													
2. L'accès à l'information est difficile pour les provinces et les ONG. (Les ONG estiment que le RAPC agit de façon cachottière)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Désir de voir les ONG et les municipalités jouir d'un accès direct au RAPC			X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
4. Le RAPC agit bilatéralement et ne partage pas l'information également avec toutes les provinces; certaines provinces sont mieux traitées que d'autres									X	X			
5. Besoin de rencontres plus fréquentes entre le fédéral et les provinces					X	X							
6. Nécessité d'établir un meilleur mécanisme de communication entre le fédéral et les provinces						X		X					
C. Questions de politique													
1. Les provinces estiment que la rigidité du RAPC limite sérieusement leurs initiatives visant à aider les chômeurs aptes au travail		X	X		X	X	X	X	X	X	X	X	

C. Questions de politique (suite)	T.N.-O.	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	ONT.	QUÉ.	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.	RCN
2. Le RAPC n'est pas un programme apte à faire face au chômage massif; cela n'a jamais été sa mission (ONG)			X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3. On a besoin de meilleurs programmes de transition; il y a des mesures inhérentes au système qui découragent de travailler			X	X		X		X		X			X
4. Un pourcentage important et croissant des bénéficiaires sont des personnes aptes au travail (c'est-à-dire que ce pourcentage augmente avec le chômage)		X	X	X	X		X	X	X	X	X		
5. Le groupe des personnes aptes au travail compte un nombre important de jeunes gens (dont un grand nombre n'ont jamais eu d'emploi) et de parents seuls					X			X	X	X		X	
6. Plus la dépendance à l'endroit de l'aide sociale est prolongée, plus il est difficile pour le bénéficiaire d'y mettre fin			X	X			X	X					

C. Questions de politique (suite)	T.N.-O.	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	ONT.	QUÉ.	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.	RCN
7. Les emplois ponctuels ne sont pas une solution souhaitable; on a besoin de trouver des emplois permanents pour les personnes aptes au travail			X						X	X			
8. Le RAPC devrait collaborer à un plus grand nombre de programmes de prévention	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
9. Le RAPC ne devrait pas exiger d'examen rigoureux des besoins pour les membres de certains groupes (les femmes battues, par exemple)		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
10. De nombreuses provinces aimeraient que le RAPC participe à certains services sociaux administrés sur une base commerciale (les garderies par exemple)		X	X	X			X		X	X	X	X	
11. Les ONG s'inquiètent des grands changements qui surviennent dans les provinces (notamment la privatisation), en principe ou parce qu'il n'existe aucun plan de transition ou aucune mesure pour éliminer les lacunes sur le plan des services			X	X							X	X	X

C. Questions de politique (suite)	T.N.-O.	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	ONT.	QUÉ.	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.	RCN
12. Le RAPC devrait faire preuve de plus de souplesse et permettre le partage des frais des programmes provinciaux de désinstitutionnalisation des services (plus de services communautaires ou de services à domicile pour les personnes âgées, les personnes handicapées et les enfants)			X		X	X	X		X	X	X	X	
13. Les services de garderie devraient être élargis ou rendus universels (ONG)			X			X				X	X		X
14. Inquiétude concernant les services aux autochtones			X	X	X	X		X					X
15. La pénurie et le coût du logement constituent un problème majeur	X									X			
16. Les provinces accueilleraient favorablement un programme expérimental axé sur les personnes aptes au travail				X	X								
17. Le RAPC devrait faire davantage pour venir en aide aux travailleurs nécessiteux			X				X						
D. Questions administratives													
1. L'administration du RAPC est inflexible	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	
2. Elle est complexe	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	

	T.N.-O.	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	ONT.	QUÉ.	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.	RCN
D. Questions administratives (suite)													
3. L'administration du RAPC est lente	X		X	X	X	X	X	X	X	X	X		
4. L'administration est une source d'irritation majeure, d'une série de petites guerres			X	X	X	X	X	X	X	X			
5. Le RAPC est inconsistant		X						X		X			
6. De nombreux paiements excessifs sont faits à cause des retards de l'assurance-chômage et en raison de la complexité administrative	X								X			X	
7. Les abus de la part des clients ne sont pas très répandus	X							X		X			
8. Les provinces aimeraient participer davantage à l'établissement des lignes directrices en matière de politique			X			X			X				
9. Les prévisions et le contrôle des coûts ne semblent pas constituer un problème majeur			X	X			X					X	
10. Il devrait y avoir un manuel des politiques consolidé									X		X		
E. Coordination entre le organismes concernés													
1. Le manque de coordination entre le RAPC et EIC constitue un obstacle		X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X

	T.N.-O.	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	ONT.	QUÉ.	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.	RCN
E. Coordination entre les organismes concernés (suite)													
majeur lorsqu'on essaie de résoudre efficacement la question des chômeurs aptes au travail : il en résulte une certaine confusion													
2. Les programmes de formation et de création d'emplois d'EIC ne sont pas perçus comme étant propres à répondre aux besoins de la clientèle du RAPC			X	X	X	X			X		X		X
3. L'effet du financement des programmes établi sur l'administration du RAPC constitue un problème important								X	X		X		
4. L'effet sur le RAPC de la Loi sur les jeunes contrevenants est un gros problème				X			X	X					
F. Autres questions													
1. Inquiétude que l'objectif du Groupe de travail soit de sabrer dans le RAPC	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
2. Avoir recours aux impôts plutôt qu'au RAPC pour obtenir des fonds (ONG)			X	X		X		X	X	X	X	X	X
3. Des changements majeurs ne devraient être faits qu'après une étude et des consultations poussées			X				X		X			X	X

F. Autres questions (suite)	T.N.-O.	YUK.	C.-B.	ALB.	SASK.	MAN.	ONT.	QUÉ.	N.-B.	N.-É.	Î.-P.-É.	T.-N.	RCN
4. Des copies du rapport du Groupe de travail devraient être remises aux provinces afin que celles-ci puissent l'étudier et le commenter				X	X								
5. On a besoin de normes nationales et de surveillance fédérale (ONG)			X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
6. Il existe une lacune sur le plan de la collecte nationale de données relatives au RAPC			X	X		X				X		X	X
7. Il faut davantage reconnaître et appuyer le bénévole en tant que partenaire utile dans la prestation de services			X						X			X	X

Appendice 5

AUTRES AMÉLIORATIONS POSSIBLES

Périodiquement, le RAPC a fait l'objet d'études par des comités fédéraux-provinciaux et interprovinciaux. Les grandes études les plus récentes sont les suivantes :

Le rapport du groupe de travail Murphy-Junk de mai 1981.

L'étude Byrne-Kuropatwa de décembre 1981; trois rapports préparés par le Comité permanent des hauts fonctionnaires et présentés en mars et octobre 1983 et en octobre 1984.

Un "compendium" de questions intéressant les provinces présenté au gouvernement fédéral par l'Ontario en janvier 1985 au nom des provinces et des territoires.

Ces études ont mis en lumière des préoccupations communes. Il n'est pas dans les intentions du présent comité de répéter ce travail qui portait en grande partie sur des questions techniques. Par contre, le fait de ne pas résoudre certains de ces problèmes nuit aux relations fédérales-provinciales et à l'efficacité du programme.

Par conséquent, ces rapports ont été étudiés à la lumière des consultations du Groupe d'étude avec les provinces. Il en est résulté une liste de neuf options en vue de l'amélioration du RAPC. Les voici :

1. Faire en sorte que le partage des coûts en vertu du RAPC s'applique également aux garderies et aux autres services sociaux à but lucratif.

2. Modifier les règlements du RAPC pour que les plafonds relatifs aux "besoins spéciaux" examinés afin de fixer le niveau de soutien du revenu passent de 500 à 5000 $ et pour que les plafonds des subventions versées aux garderies passent de 1000 à 10 000 $. Ces hausses compenseraient l'inflation depuis 1967 et réduiraient grandement la paperasserie inutile exigée pour les approbations.

3. Faire un effort véritable pour éliminer les arriérés de demandes d'inscription sur les listes et le règlement de réclamations connexes à Santé et Bien-être social Canada.

4. Créer, garder à jour et diffuser un guide de directives à l'intention des gestionnaires des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux. Rédiger également un guide de directives à l'intention des fonctionnaires des provinces et des territoires et des représentants des organismes non gouvernementaux. Une version condensée de ce guide devrait être utilisée à l'intention du grand public.

5. Dissiper la confusion qui règne à l'heure actuelle au sujet des problèmes de démarcation du financement en vertu de la Loi sur les jeunes contrevenants (LJC), du financement des programmes établis (FPE) et du RAPC.

6. Assouplir les interprétations afin d'augmenter si possible les approbations dans le cas des éléments peu coûteux qui entrent en ligne de compte dans les décisions concernant le financement.

7. Renforcer les mécanismes de consultation pour assurer le suivi des décisions prises aux réunions fédérales-provinciales.

8. Réduire, éliminer ou effectuer après le fait l'examen des besoins en situation de crise (par exemple, dans les cas de femmes battues qui se présentent aux maisons de transition).

9. Simplifier les formalités administratives à l'intention des petits organismes et élaborer des formules de partage des frais plus souples à l'égard des services communautaires. Cela ne devrait pas nécessiter de changement dans la Loi sur le RAPC.

Dans l'ensemble, ces recommandations permettraient de réduire au maximum les difficultés actuelles tout en maintenant au minimum l'augmentation des coûts que cela représenterait pour le RAPC. Si ces recommandations étaient acceptées, leur mise en oeuvre serait tout d'abord la responsabilité du ministre de Santé et Bien-être social Canada.